

Udskriftsdato: 13. december 2025

FOU nr 2017.30 (Gældende)

2017-30. Udlændingestyrelsen gav utilstrækkelig vejledning i sag om tidsubegrænset opholdstilladelse

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 894 af 04/07/2013 § 2 a - LBK nr 433 af 22/04/2014 § 7, stk. 1

2017-30. Udlændingestyrelsen gav utilstrækkelig vejledning i sag om tidsubegrænset opholdstilladelse

En mand ringede til Udlændingestyrelsen og spurgte, om hans samlevers kontanthjælp kunne få betydning for hans verserende sag om tidsubegrænset opholdstilladelse. Han vidste nemlig godt, at han ikke selv måtte modtage hjælp fra det offentlige, hvis han ville have tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udlændingestyrelsen svarede, at samleverens kontanthjælp ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Men netop fordi samleveren fik kontanthjælp, fik manden automatisk udbetalt supplerende kontanthjælpsydelse. Det var en følge af de dagældende regler i aktivloven om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende.

Udlændingestyrelsen meddelte derefter afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse. Manden klagede til Udlændingenævnet, der stadfæstede afslaget.

Ombudsmanden udtalte bl.a., at Udlændingestyrelsens vejledning ikke levede op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1. Det måtte have stået klart for Udlændingestyrelsen, at formålet med mandens spørgsmål var at sikre sig imod at komme i en situation, hvor hans samlevers kontanthjælp ville være en hindring for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse. Det måtte derfor også anses for klart, at han havde behov for nærmere vejledning om samspillet mellem udlændingeloven og aktivloven.

Udlændingestyrelsen burde have taget forbehold over for manden og have henvist ham til at spørge f.eks. sin kommune om reglerne for kontanthjælp.

Under ombudsmandens behandling af sagen udtalte manden bl.a., at han kunne have undgået at få supplerende kontanthjælpsydelse, hvis han var blevet vejledt korrekt. Han oplyste i den forbindelse bl.a., at familien tidligere havde kunnet klare sig uden samleverens kontanthjælp.

Ombudsmanden henstillede, at sagen blev taget op til fornyet vurdering, og henviste i den forbindelse til grundsætningen om realudligning.

Manden blev herefter meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse.

(Sag nr. 15/04264)

Herunder gengives ombudsmandens redegørelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

1. Baggrund

Den 28. august 2013 ansøgte A om tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Mens hans ansøgning var under behandling i Udlændingestyrelsen, ansøgte hans samlever, B, om kontanthjælp.

I den forbindelse skulle A som samlever bl.a. underskrive en samtykkeerklæring vedrørende samleverstatus. Det skyldtes, at samleverens kontanthjælp – på grund af de dagældende regler i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) om gensidig forsørgelsespligt for samlevende – blev beregnet ud fra bl.a. oplysninger om A's indtægt.

Den 10. januar 2014 ringede A til Udlændingestyrelsen og spurgte, om det havde betydning for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp. Udlændingestyrelsen svarede, at det ikke havde betydning.

Som følge af at samleveren modtog kontanthjælp – og efter aktivlovens dagældende ordning om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende – blev der i slutningen af januar 2014 indsat 1.455,50 kr. på A's konto i form af supplerende kontanthjælpsydelse.

A kontaktede herefter Furesø Kommune og Udlændingestyrelsen, som han fortalte om pengene. Han sagde også, at han ikke havde søgt om pengene, og at det måtte bero på en fejl, at han havde modtaget dem.

Furesø Kommune oplyste i den forbindelse, at udbetalingen var en fejl, og at pengene skulle betales tilbage. Det gjorde A.

Udlændingestyrelsen traf den 15. juli 2014 afgørelse om afslag på A's ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse. Styrelsen henviste til, at han ikke opfyldte betingelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, om ikke at have modtaget offentlig hjælp efter aktivloven.

A klagede efterfølgende over Udlændingestyrelsens afgørelse til Udlændingenævnet.

Furesø Kommune oplyste nu over for nævnet, at det alligevel ikke var en fejl, at A havde modtaget supplerende kontanthjælp.

Udlændingenævnet traf den 23. september 2015 afgørelse om, at A skulle have afslag på sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, idet han havde modtaget supplerende kontanthjælp.

2. Afgrænsning af min undersøgelse

Efter at have modtaget A's klage over Udlændingenævnet bad jeg nævnet om en udtalelse.

Da jeg modtog nævnets udtalelse sammen med sagens akter, blev jeg opmærksom på bl.a. den telefonsamtale, som A havde haft med Udlændingestyrelsen den 10. januar 2014.

Jeg bad på den baggrund Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen om bl.a. at udtale sig om den vejledning, som A modtog under den nævnte samtale.

Efter min gennemgang af sagen og myndighedernes høringssvar er det min opfattelse, at det centrale spørgsmål i sagen er, om Udlændingestyrelsens vejledning til A under telefonsamtalen den 10. januar 2014 – hvor han spurgte, om hans samlevers kontanthjælp kunne få betydning for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse – levede op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg har derfor besluttet at afgrænse min undersøgelse af sagen til at angå dette spørgsmål.

Furesø Kommune indgår ikke i min undersøgelse.

3. Retsgrundlaget

3.1. Udlændingeloven

Udlændingemyndighederne har truffet afgørelse efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Bestemmelsen havde på tidspunktet for Udlændingenævnets afgørelse følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014:

”§ 11. (...)

...

Stk. 3. Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis:

...

5) Udlændingen har ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, og indtil udlændingen vil kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven bortset fra hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor. ”

Det følger af bestemmelsen, at modtagelse af offentlige ydelser udbetalt efter f.eks. aktivloven efter omstændighederne er en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse.

3.2. Aktivloven

Aktivloven indeholder regler om udbetaling af kontanthjælp.

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013, som trådte i kraft den 1. januar 2014, blev der indsat regler i loven om gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende. Med lovændringen blev der opnået større ensartethed mellem ægtefæller og samlevende i kontanthjælpssystemet, idet ægtefæller i forvejen havde gensidig forsørgelsespligt.

Der blev bl.a. indsat en ny bestemmelse i § 2 a, som havde følgende ordlyd:

”§ 2 a. Samlevende har pligt til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter denne lov.”

Dette betød, at der ved beregning af kontanthjælp som udgangspunkt blev taget hensyn til både ansøgerens og dennes samlevers økonomiske forhold.

For A og hans samlever førte lovændringen til, at der fra den 1. januar 2014 ved beregningen af samleverens kontanthjælp også blev taget hensyn til A's økonomiske forhold – ligesom hvis parret havde været gift.

På baggrund af samleverens ansøgning om kontanthjælp modtog A supplerende kontanthjælpsydelse i januar 2014, hvor hans indkomst var mindre end kontanthjælpssatsen. Det gjaldt, selv om han ikke selv havde søgt om kontanthjælp.

Reglerne om gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende blev ophævet ved lov nr. 1522 af 27. december 2014 med virkning fra den 1. januar 2016. Herefter gjaldt der således igen kun regler om gensidig forsørgelsespligt for ægtefæller.

3.3. Forvaltningsmyndigheders vejledningspligt

3.3.1. Forvaltningsmyndigheders pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (nu lovbe- kendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningsskik.

Forvaltningsloven gælder som udgangspunkt for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

A's sag om tidsubegrænset opholdstilladelse er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

”En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”

Bestemmelsen forpligter forvaltningsmyndighederne til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til borgerne i tilknytning til sager, hvor myndighederne har truffet eller skal træffe en afgørelse. Henvendelser om vejledning kan være skriftlige, telefoniske eller ved personligt fremmøde.

I de specielle bemærkninger til § 7 i lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 (forslag til forvaltningslov) står bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i § 7, stk. 1, fastslår, at der for alle forvaltningsmyndigheder gælder en almindelig pligt til at vejlede borgerne. Bestemmelsen indebærer, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig af sagens karakter og de konkrete omstændigheder. Vejledning kan ydes skriftligt f.eks. som en trykt generel vejledning, som udleveres til alle, der retter henvendelse til myndigheden, eller som en individuel mundtlig vejledning eller efter omstændighederne på begge måder. Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som skal tilvejebringes af borgeren.

...

Har en borger rettet personlig eller telefonisk henvendelse til en forkert myndighed, bør den pågældende orienteres om, til hvilken myndighed henvendelsen skal rettes. (...)”

Af pkt. 29 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986) fremgår følgende:

”For alle forvaltningsmyndigheder gælder der en almindelig pligt til at vejlede borgerne inden for de sagsområder, der varetages af myndigheden. Vejledningen bør ydes i den eller de former, der findes at give den bedste virkning over for borgerne, f.eks. en generel skriftlig vejledning i en publikation, individuel skriftlig vejledning i et brev til den berørte borger eller individuel mundtlig, herunder telefonisk vejledning.

Vejledningens form og omfang vil i øvrigt afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger på det pågældende område. Der bør efter omstændighederne også vejledes om, at der kan ydes supplerende individuel vejledning, hvis den pågældende ønsker det.”

Folketingets Ombudsmand har endvidere i sin beretning for 2002, s. 194, bl.a. udtalt følgende om vejledningsforpligtelsen:

”Indholdet af en vejledning skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis.”

Se f.eks. også Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 955, og Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 2244.

Vejledningspligten er i særlig grad vigtig at overholde i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgerne. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., og for 2008, s. 238 ff., særligt afsnit 6.2.1 (s. 277 f.).

Spørgsmålet om vejledningens form og indhold er også behandlet i den juridiske litteratur. Se f.eks. Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 260 ff., Jon Andersen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 379 ff., Steen Rønsholt, *Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling*, 4. udgave (2014), s. 271 ff., og Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret, Sagsbehandling*, 7. udgave (2014), s. 139 ff.

Vedrørende vejledningspligtens omfang anfører Niels Fenger, *anf.st.*, s. 270, at hovedsynspunktet må være, at vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab.

3.3.2. I visse situationer må forvaltningsmyndigheder også vejlede om forhold, som borgeren ikke specifikt har spurgt om.

Ombudsmanden udtalte i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., bl.a. følgende:

”Borgeren skal have vejledning hvis han på et rimeligt grundlag beder om det. Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning selv om borgeren ikke har bedt om det hvis myndigheden ud fra sagens oplysninger kan vurdere at der er behov for vejledning. Vedkommende myndighed må normalt yde vejledning hvis den der henvender sig til myndigheden, særligt har fremhævet omstændigheder af faktisk eller retlig karakter som efter de regler der gælder på det pågældende område, må give myndigheden anledning til at reagere.”

Jeg henviser desuden til Niels Fenger, *anf.st.*, s. 262.

Med andre ord skal vejledningen gives på en sådan måde, at det konkrete informationsbehov imødekommes på rimelig måde.

3.3.3. Med hensyn til vejledningens omfang kan der i særlige tilfælde opstå spørgsmål om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at vejlede om forhold, som for så vidt ligger uden for myndighedens eget sagsområde, men som dog har relevans i den konkrete situation.

Jeg henviser f.eks. til Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 370, som handlede om anerkendelse af en lidelse som erhvervssygdom efter arbejdsskadeforsikringsloven.

Skadelidte havde her anført, at hans arbejdsgiver burde have været draget til ansvar for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte, hvilket ikke var muligt efter arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt, at det havde været ønskeligt, om Ankestyrelsen havde vejledt om, at der var mulighed for erstatning efter erstatningsansvarsloven for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte.

Jeg henviser desuden til Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., og for 2009, sag nr. 2009 12-1 (begge offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

I en sag om sygedagpenge, refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1390, udtalte Vestre Landsret, at en kommune burde have vejledt en selvstændig landmand om mulighederne for kompensation til handicappede i erhverv. Kommunen havde under sagen bl.a. gjort gældende, at den relevante lovgivning ikke lå inden for det kerneområde, som kommunen skulle yde rådgivning om.

Landsretten henviste til § 5, 2. pkt., i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvorefter kommunen skulle være opmærksom på, om der kunne søges hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Landsretten tiltrådte i øvrigt byrettens bemærkninger om, at loven om kompensation til handicappede i erhverv var en kendt lov, som man i forvaltningen normalt overvejede ved behandlingen af enkeltsager.

3.3.4. Hvis vejledningen er mangelfuld, har myndigheden begået en retlig fejl.

Dette kan i nogle tilfælde betyde, at borgeren skal stilles, som om der var givet korrekt vejledning, og borgeren havde handlet i overensstemmelse hermed. Det antages således, at der gælder en almindelig retsgrundsætning om realudligning, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået.

Se i den forbindelse f.eks. min udtalelse af 15. marts 2016 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [sag nr. 2016-24](#)), pkt. 4 med henvisninger. Der henvises yderligere til Niels Fenger, anf.st., s. 285 ff.

4. Udlændingestyrelsens telefoniske vejledning den 10. januar 2014

Som nævnt afhænger kravene til den konkrete vejledning af den enkelte situation.

Ved en vurdering af, om Udlændingestyrelsen vejledte A tilstrækkeligt i forbindelse med hans telefoniske henvendelse den 10. januar 2014, er det i første række af betydning, hvilke oplysninger han gav, og hvilke spørgsmål han stillede til styrelsen.

4.1. Indholdet af telefonsamtalen

I sin e-mail af 28. juni 2016 til mig anførte A, at han ringede til Udlændingestyrelsen og oplyste, at hans samlever havde søgt om kontanthjælp. Han anførte over for mig også, at han op til flere gange spurgte, om styrelsen var sikker på, at dette ikke ville påvirke hans ansøgning om permanent opholdstilladelse.

A oplyste, at han fik at vide, at det ikke ville ændre på noget, da han ikke var gift med sin samlever. Det fremgik også af hans e-mail, at han ringede til Udlændingestyrelsen flere gange om dette spørgsmål, inden han fik udbetalt den supplerende kontanthjælpsydelse.

Af Udlændingestyrelsens udaterede dokument med titlen "Noter til brug ved fremsendelse af akter" (herefter kaldet telefonnotat) fremgår følgende om telefonsamtalen mellem A og styrelsen den 10. januar 2014:

”Ansøger spørger om det har betydning for hans mulighed for TUB [tidsubegrænset opholdstilladelse] at hans kæreste, som han bor med, modtager kontanthjælp. Da hans opholdstill er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas, oplyser jeg ham om at det ikke har betydning. ”

I Udlændingestyrelsens udtalelse af 2. juli 2015 til Udlændingenævnet fremgår følgende om telefonsamtalen:

”Vi vejledte ham i den forbindelse om, at hans opholdstilladelse i Danmark var blevet bevaret efter udlændingelovens § 26, stk. 1, og at hans kærestes modtagelse af kommunal kontanthjælp derfor ikke havde betydning for hans ansøgning.

...

Afslutningsvis skal vi bemærke, at A blev vejledt om reglerne om modtagelse af offentlig hjælp ved sin telefoniske kontakt til Udlændingestyrelsen (...) den 10. januar 2014 (...)”

Jeg bemærker, at Udlændingestyrelsen i sin udtalelse af 29. september 2016 til Udlændingenævnet – hvor styrelsen bl.a. har forholdt sig til sin telefoniske vejledning – udelukkende har henvist til indholdet af selve telefonnotatet. Udlændingestyrelsen har således her ikke gentaget, at der under samtalen skulle have været vejledt ”om reglerne om modtagelse af offentlig hjælp”.

Jeg har ikke mulighed for inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse nærmere at afdække, hvor mange samtaler der har været, eller hvad der præcist blev sagt under telefonsamtalen den 10. januar 2014 eller under eventuelle andre samtaler. Ombudsmandsinstitutionen er således ikke egnet til at afklare sådanne bevisspørgsmål, bl.a. fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner, men behandler klager på et skriftligt grundlag.

Jeg har derfor udelukkende forholdt mig til den samtale, som fandt sted den 10. januar 2014, jf. Udlændingestyrelsens telefonnotat. Min vurdering af spørgsmålet om styrelsens vejledning er således foretaget på samme skriftlige grundlag, som lå til grund for Udlændingenævnets vurdering af sagen.

Jeg har endvidere lagt til grund, at telefonsamtalen den 10. januar 2014 havde det indhold, der fremgår af Udlændingestyrelsens telefonnotat. Jeg bemærker i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen – som sagen foreligger – ikke har anført konkrete oplysninger om, at der under andre samtaler med A skulle være givet yderligere vejledning.

4.2. Udlændingestyrelsens forståelse af A's spørgsmål

Det fremgår af Udlændingestyrelsens telefonnotat, at styrelsen den 10. januar 2014 oplyste A om, at det forhold, at hans samlever modtog kontanthjælp, ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, da hans opholdstilladelse ”(...) er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas (...). ”

Det fremgår af Udlændingenævnets supplerende udtalelse til mig af 9. november 2016, at A's spørgsmål ”(...) er blevet anset som en forespørgsel om hans eget opholdsgrundlag”.

Det fremgår endvidere af Udlændingenævnets udtalelse af 23. juni 2017, at nævnets forståelse af Udlændingestyrelsens vejledning den 10. januar 2014 som relateret til A's opholdsgrundlag skal ses i sammenhæng med, at der i telefonnotatet henvises til udlændingelovens § 26, stk. 1, og til, hvilke betingelser A's opholdstilladelse er underlagt.

Jeg kan konstatere, at det under alle omstændigheder fremgår af det nævnte telefonnotat, at A spurgte, om hans samlevers kontanthjælp havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

4.3. Udlændingestyrelsens besvarelse af A's spørgsmål

Det fremgår som nævnt af Udlændingestyrelsens telefonnotat, at styrelsen den 10. januar 2014 oplyste A om, at det forhold, at hans samlever modtog kontanthjælp, ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 29. september 2016 til Udlændingenævnet oplyst følgende om dette forhold:

”Udlændingestyrelsen finder, at den af styrelsen givne telefoniske vejledning den 10. januar 2014 vedrørende kontanthjælpen isoleret set er korrekt.

Udlændingestyrelsen besvarer det af ansøger fremsatte spørgsmål, om hans kærestes modtagne kontanthjælp har betydning for hans verserende ansøgning om permanent opholdstilladelse, hvilket det isoleret set ikke har.

Udlændingestyrelsen finder, at styrelsen har levet op til de krav, der stilles til myndigheder, når de vejleder borgerne.”

Det fremgår som nævnt af Udlændingenævnets udtalelse af 9. november 2016 til mig, at A's spørgsmål blev anset som en forespørgsel om hans eget opholdsgrundlag. Herefter konkluderede nævnet følgende:

”Denne vejledning, som Udlændingestyrelsen har givet i forbindelse med forespørgslen af 10. januar 2014, må anses for at være korrekt, da A's opholdsgrundlag var uafhængigt af en eventuel samlevers opholdsgrundlag i Danmark.”

5. Min vurdering

5.1. A's spørgsmål til Udlændingestyrelsen

Jeg lægger til grund, at Udlændingestyrelsen i sit telefonnotat korrekt har noteret, hvad A spurgte om, og ligeledes korrekt har noteret sit svar.

A spurgte herefter til sin mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, når hans samlever samtidig modtog kontanthjælp.

Det følger som nævnt af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, at modtagelse af offentlig hjælp efter omstændighederne kan være en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det må efter min opfattelse anses for klart, at formålet med A's henvendelse til Udlændingestyrelsen var at sikre sig imod at komme i en situation, hvor hans samlevers kontanthjælp ville være en hindring for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det må derfor også anses for klart, at han havde behov for nærmere vejledning om samspillet mellem udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, og aktivlovens regler.

Dette må efter min opfattelse have stået klart for Udlændingestyrelsen henset til ordlyden af styrelsens telefonnotat.

5.2. Vurdering af Udlændingestyrelsens vejledning

5.2.1. Udlændingestyrelsens vejledning til A den 10. januar 2014 indeholdt en uforbeholden tilkendegivelse af, at hans samlevers kontanthjælp ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Som anført af Udlændingestyrelsen var denne vejledning ”isoleret set” korrekt, idet A's samlevers modtagelse af kontanthjælp ikke i sig selv havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det skyldes, at udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, alene lægger vægt på offentlig hjælp til den, der søger tidsubegrænset opholdstilladelse, og ikke på hjælp til f.eks. den pågældendes samlever.

I sammenhængen har Udlændingestyrelsens vejledning imidlertid efter min opfattelse ikke levet op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det skyldes, at A's samlevers modtagelse af kontanthjælp som følge af aktivlovens dagældende ordning kunne få – og faktisk også fik – den konsekvens, at A selv fik udbetalt supplerende kontanthjælpsydelse. Dermed fik han ”offentlig hjælp” efter aktivloven, og han opfyldte således ikke længere betingelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Formålet med A's spørgsmål var som anført netop at sikre sig imod at komme i denne situation.

Udlændingestyrelsens vejledning efterlod dermed efter min opfattelse A med det fejlagtige indtryk, at det ikke ville få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp.

Jeg har naturligvis ikke grundlag for at antage andet, end at Udlændingestyrelsen ønskede at vejlede A korrekt. Men jeg må konstatere, at vejledningen ikke sikrede, at A fik tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på området havde for ham, og at den dermed ikke sikrede, at han på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser undgik at blive udsat for et retstab.

Jeg tilføjer, at Udlændingestyrelsen – som kommentar til mit udkast til redegørelse – i sin udtalelse af 8. juni 2017 har tilkendegivet, at vejledningen til A må anses for at være ufuldstændig, men ikke ukorrekt. Hertil skal jeg bemærke, at en vejledning, der ikke lever op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1, efter min opfattelse ikke naturligt kan betegnes som korrekt.

5.2.2. Det er væsentligt at fremhæve, at det anførte ikke indebærer, at Udlændingestyrelsen skulle have givet A nogen mere dybtgående og detaljeret vejledning om aktivlovens regler om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende og reglernes eventuelle konsekvenser i relation til udbetaling af kontanthjælp til A selv. En sådan vejledning ville efter min opfattelse gå ud over styrelsens pligter efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Konkret vejledning måtte i stedet gives af f.eks. Furesø Kommune.

Jeg finder imidlertid, at Udlændingestyrelsen i en situation som den foreliggende burde have taget et forbehold over for A og henvist ham til – f.eks. i Furesø Kommune – at søge nærmere vejledning om, hvorvidt aktivloven eventuelt kunne indebære, at udbetaling af kontanthjælp til hans samlever også ville medføre udbetaling af kontanthjælp til ham selv. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, udtrykkeligt henviser til aktivloven og i den forbindelse fastsætter, at det som udgangspunkt er en betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse, at ansøgeren ikke har modtaget offentlig hjælp efter denne lov.

Jeg bemærker i øvrigt, at Udlændingestyrelsen vejleder – og på tidspunktet for samtalen med A vejledte – om aktivloven på sin hjemmeside i forbindelse med omtalen af betingelserne for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette må jeg tage som udtryk for, at styrelsen selv er opmærksom på samspillet mellem aktivloven og udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, og anser det for relevant at vejlede herom.

Jeg mener samlet set, at Udlændingestyrelsen burde have oplyst A om, *at* hvis udbetaling af kontanthjælp til hans samlever tillige ville føre til udbetaling af ”offentlig hjælp” efter aktivloven til ham, ville det kunne få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, og *at* han derfor burde kontakte f.eks. Furesø Kommune for nærmere at afklare, om han ville modtage ydelser som følge af samleverens kontanthjælp.

Det forhold, at reglerne om gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende var nye på tidspunktet for telefonsamtalen mellem Udlændingestyrelsen og A, kan efter min opfattelse ikke føre til et ændret resultat.

En vejledning af den anførte karakter ville efter min opfattelse have været juridisk korrekt og levet op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

5.3. Realudligning

Hvis Udlændingestyrelsen havde vejledt A om, at det ikke kunne udelukkes, at hans samlevers kontanthjælp ville få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, kunne A som anført selv have opsøgt yderligere viden herom med henblik på at varetage sine interesser.

Udlændingenævnet har i sin udtalelse af 23. juni 2017 bl.a. anført følgende om dette forhold:

"I nærværende sag skal det (...) vurderes, hvorvidt det må anses for sandsynligt og påregneligt, at A – såfremt han var blevet vejledt af Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med Deres tilkendegivelse herom – efter Udlændingestyrelsens vejledning kunne have fået fornøden vejledning hos kommunen og dernæst kunne eller ville have disponeret anderledes og på en måde, så han ikke ville have modtaget supplerende kontanthjælp og dermed fortsat ville have mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det fremgår af oplysningerne fra Furesø Kommune af 1. juni 2017, (...) at beregningen af ydelsen (supplerende kontanthjælp til en samlever) blev foretaget på udbetalingstidspunktet – almindeligvis på baggrund af en lønseddel fra ydelsesmodtageren (...). Det var således A's faktiske lønindkomst i januar 2014, der lå til grund for beregningen af hans supplerende kontanthjælp for januar 2014. Furesø Kommune oplyste på den baggrund, at såfremt A havde haft en indtægt i januar 2014, der var højere end kontanthjælpssatsen, ville han ikke have fået udbetalt supplerende kontanthjælp.

...

Udlændingenævnet finder herefter, at A – såfremt han var blevet vejledt i overensstemmelse med Deres tilkendegivelse herom først af Udlændingestyrelsen til at tage kontakt til kommunen og dernæst af kommunen i forhold til, hvilken konkret lønindtægt han skulle have for at undgå selv at modtage supplerende kontanthjælp, og/eller hvornår hans indtægt samtidig ville betyde, at hans samlever ville få nedsat sin kontanthjælp som følge af A's lønindtægt – teoretisk havde tre dispositionsmuligheder i sidste halvdel af januar 2014, såfremt han ønskede at undgå at få udbetalt supplerende kontanthjælp i januar 2014 og samtidig også i månederne frem.

Efter Udlændingenævnets opfattelse skulle A således enten 1) have fået et bedre betalt job, et supplerende job eller ekstra timer på sit daværende job, der fik hans samlede indtægt i januar 2014 til at overstige kontanthjælpssatsen, 2) have fået sin samlever til at trække sin kontanthjælpsansøgning tilbage, således at hverken hun eller A modtog kontanthjælp eller supplerende kontanthjælp fremover, eller 3) ophæve samlivet med sin samlever.

Udlændingenævnet finder det imidlertid ikke sandsynligt eller påregneligt, at A kunne eller ville have disponeret anderledes, selv hvis både Udlændingestyrelsen og Furesø Kommune i januar 2014 havde foretaget en korrekt og fyldestgørende vejledning. (...)

...

Udlændingenævnet har – for så vidt angår muligheden for, at A's samlever kunne trække sin ansøgning om kontanthjælp tilbage – lagt vægt på, at A's samlever må formodes at have indgivet ansøgningen, fordi hun havde et reelt behov for ydelsen, da A's lønindkomst ikke var tilstrækkelig til at forsørge A, hans samlever og samleverens særbarn på ansøgningstidspunktet for kontanthjælp og frem.

Udlændingenævnet henviser samtidig til, at der ifølge betragtningerne i Ankestyrelsens principafgørelse 213-11 i aktivlovens regler om udmåling af supplerende kontanthjælp ligger en vurdering af, hvad der er nødvendigt for at dække behovet for forsørgelse, og at Furesø Kommune – henset til at kommunen imødekom A's samlevers ansøgning om kontanthjælp – ligeledes havde vurderet, at udbetalingen af kontanthjælp til A's samlever var nødvendigt for at dække hendes og hendes særbarns behov for forsørgelse.

Udlændingenævnet finder det på den baggrund ikke sandsynligt, at A ville have anmodet sin samlever om at trække ansøgningen tilbage, og dernæst at A's samlever ville have trukket sin ansøgning om kontanthjælp tilbage.”

A har i sit brev af 7. juli 2017 bl.a. anført følgende som svar:

”Jeg mener ikke at Udlændingenævnets antagelser er korrekte i at jeg ikke ville have udført hvad der kræves af mig for at kunne opfylde kravene.

(...) Efter samtalen den 10. januar 2014 hvor jeg blev informeret om at min kærestes understøttelse ikke havde nogen påvirkning på mig, afleverede jeg mine papirer til Furesø kommune. Hvis jeg var blevet korrekt informeret ville jeg i første omgang ikke udlevere mine papirer til kommunen, som herefter ikke ville have udført en beregning, der medførte, at vi fik understøttelse uden vores ønske. Yderligere nævner Udlændingenævnet, at vi ikke ville have mulighed for at leve uden min kærestes kontanthjælp. Jeg vil her gerne understrege, at vi i op til et år forinden havde levet sammen kun med min indkomst. (...)”

Jeg har noteret mig de synspunkter, som Udlændingenævnet har anført. Jeg har også noteret mig det, som A har anført.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Det er i sagens natur ikke i dag muligt med sikkerhed at fastslå, hvad A faktisk ville have gjort, hvis Udlændingestyrelsen den 10. januar 2014 havde givet ham en vejledning, der levede op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

I spørgsmål som det foreliggende må der derfor i sidste ende anlægges et samlet skøn.

Det forhold, at problemet er opstået som følge af Udlændingestyrelsens vejledning, må imidlertid for mig at se naturligt indebære, at tvivl om, hvad A ville have gjort, inden for rimelige rammer bør komme ham til gode. Dette stemmer efter min opfattelse også med almindelige principper om ”processuel skadevirkning” for myndighederne i tilfælde af sagsbehandlingsfejl, jf. f.eks. for så vidt angår manglende iagttagelse af notatpligt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 258.

De handlemuligheder for A, som Udlændingenævnet peger på, må efter min opfattelse ses i det anførte lys.

I den forbindelse bemærker jeg bl.a., at det – efter Udlændingenævnets udtalelse af 23. juni 2017 – må anses for ubestridt, at A og hans samlever faktisk ville have haft mulighed for at trække hendes ansøgning om kontanthjælp tilbage med den konsekvens, at A ikke var blevet bragt i den foreliggende situation med hensyn til udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Dette må sammenholdes med A's egne tilkendegivelser om, hvad han – i tilfælde af korrekt vejledning fra Udlændingestyrelsens side – ville have foretaget sig, ligesom også sagens øvrige omstændigheder må tages i betragtning. Det gælder bl.a. det forhold, at A – hvad jeg forstår er ubestridt – efter modtagelsen

af supplerende kontanthjælpsydelse i slutningen af januar 2014 med det samme henvendte sig til Furesø Kommune og anførte, at det måtte bero på en fejl, at han havde modtaget beløbet.

På den anførte baggrund finder jeg, at Udlændingenævnet bør tage sagen op til fornyet vurdering. Jeg har derfor henstillet til nævnet, at dette sker.

Hvis Udlændingenævnet herefter fastholder sin vurdering, vil jeg – afhængig af nævnets nærmere begrundelse – overveje at henstille, at der meddeles A fri proces til anlæg af retssag mod myndighederne. Jeg henviser til § 23 i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

6. Konklusion

I lyset af det, der er anført i pkt. 5 ovenfor, har jeg henstillet til Udlændingenævnet at tage A's sag om tidsubegrænset opholdstilladelse op til fornyet vurdering.

Jeg har bedt Udlændingenævnet om at underrette mig om resultatet af denne vurdering.

I breve af 18. og 19. oktober 2017 meddelte udlændingemyndighederne mig, at sagen var genoptaget, og at A nu var meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse.

I brev af 26. oktober 2017 skrev jeg til udlændingemyndighederne, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Det fremgår af Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015, at A ifølge Det Centrale Personregister er født den (...) 1975 i X-land, hvor han er statsborger, at han er registreret som indrejst i Danmark den (...) 2004, og at han blev meddelt midlertidig opholdstilladelse i Danmark den (...) 2005.

A ansøgte Udlændingestyrelsen om tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark den 28. august 2013.

Den 9. oktober 2013 indgav A's samlever ansøgning om kontanthjælp. Furesø Kommune udleverede i den forbindelse et oplysningsskema til hende til brug for vurdering af samleverstatus og en samtykkeerklæring, som skulle underskrives af A som samlever.

Den 28. november 2013 underskrev A begge dokumenter. Ingen af dem indeholdt oplysning om konsekvenserne for en samlever af, at den person, som vedkommende levede sammen med, modtog kontanthjælp.

Den 9. januar 2014 traf Furesø Kommune afgørelse om, at A og hans samlever var samlevende. Det fremgik af afgørelsen, at A's samlevers kontanthjælp skulle beregnes ud fra bl.a. oplysninger om A's indtægt, og at dette fulgte af reglerne i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) om gensidig forsørgelsespligt for samlevende.

Kommunens brev indeholdt ikke afgørelse om supplerende kontanthjælp til A, og det fremgik ikke, at han ville få (eller risikerede at få) udbetalt supplerende kontanthjælp.

A ringede den 10. januar 2014 til Udlændingestyrelsen. Af Udlændingestyrelsens udaterede dokument med titlen "Noter til brug ved fremsendelse af akter" fremgår følgende om telefonsamtalen:

"Ansøger spørger om det har betydning for hans mulighed for TUB [tidsubegrænset opholdstilladelse] at hans kæreste, som han bor med, modtager kontanthjælp. Da hans opholdstill er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas, oplyser jeg ham om at det ikke har betydning. "

Der blev efterfølgende indsat 1.455,50 kr. på A's konto i form af en supplerende kontanthjælpsydelse (2.310,55 kr. før skat).

Den 5. februar 2014 blev A opmærksom på, at han havde modtaget kontanthjælpsydelsen.

Dagen efter – den 6. februar 2014 – ringede han til Udlændingestyrelsen. Styrelsens notat om samtalen har følgende ordlyd:

"Ansøger oplyser, at han har modtaget en enkeltstående kontanthjælpsydelse på 1400 kr. pba. kærestens kontanthjælp. Ansøger oplyser, at kommunen har fortalt ham at såfremt han ikke vil have kontanthjælp, bortfalder kærestens mulighed for kontanthjælp også. Jeg oplyser, at jeg kun kan rådgive om kontanthjælpens påvirkning på hans tub ansøgning. "

Den 6. februar 2014 henvendte A sig desuden personligt til Furesø Kommune og gjorde opmærksom på udbetalingen, og den 7. februar 2014 skrev han til kommunen, at han havde fået udbetalt kontanthjælp, men at han ikke havde søgt om kontanthjælp. Han skrev, at han ikke ønskede pengene, og han bad kommunen om at trække beløbet tilbage. A oplyste i den forbindelse, at han havde søgt om permanent opholdstilladelse.

Samme dag skrev Furesø Kommune tilbage til ham, at udbetalingen af kontanthjælp til ham var en fejl, og at han selv havde påpeget fejlen over for kommunen. Det fremgik endvidere af kommunens

brev, at han skulle tilbagebetale det udbetalte beløb, og at han ville modtage en regning i løbet af få dage. Kommunen beklagede fejlen og forsikrede ham om, at det ikke ville ske igen.

Den 17. februar 2014 betalte A 1.455,50 kr. tilbage til Furesø Kommune.

Udlændingestyrelsen kontaktede den 7. juli 2014 telefonisk Furesø Kommune. Bl.a. følgende fremgår af styrelsens notat om samtalen:

”[Kommunen] oplyste, at ansøger den 31. januar 2014 fik udbetalt kontanthjælp (bruttobeløb på 2.310 DKK), og at ydelsen blev ’pådukket’ ham på grund af reglerne om den gensidige forsørgelsespligt. Det blev endvidere oplyst, at ansøger tog kontakt til kommunen og frabad sig kontanthjælp, og at han efterfølgende har tilbagebetalt beløbet, da han ikke ønsker at modtage kontanthjælp.”

Udlændingestyrelsen traf den 15. juli 2014 afgørelse i sagen om tidsubegrænset opholdstilladelse. Afgørelsen har bl.a. følgende ordlyd:

”Afslag på permanent opholdstilladelse

Du har den 28. august 2013 søgt om permanent opholdstilladelse.

Ansøgningen er indgivet på baggrund af din opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, som Udlændingestyrelsen gav dig den (...) 2004.

Afgørelse

Vi kan ikke give dig permanent opholdstilladelse. Du kan se begrundelsen for vores afgørelse nedenfor.

Du har fortsat ret til at opholde dig i Danmark, fordi din opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, jf. § 26, stk. 1, er gyldig indtil den 5. oktober 2017.

...

Begrundelse

Udlændingestyrelsen finder, at du ikke opfylder kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp inden for de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om permanent opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Du har i ansøgningsskemaet erklæret på tro og love, at du ikke inden for de seneste 3 år har modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven.

Du har ved telefonisk henvendelse til Udlændingestyrelsen den 6. februar 2014 oplyst, at du har modtaget ca. 1.400 kr. i kontanthjælp som følge af, at din kæreste modtager kontanthjælp, og at din kæreste ikke kan modtage kontanthjælp, såfremt du ikke også modtager kontanthjælp.

Den 8. februar 2014 har du pr. e-mail indsendt en kopi af skrivelse fra Furesø Kommune af 7. februar 2014, hvoraf fremgår, at du i februar 2014 har modtaget kontanthjælp ved en fejl. Videre fremgår, at du skal tilbagebetale beløbet på 1.455,50 kr., som du modtog ved en fejl.

Vi har ved afgørelsen lagt vægt på dine egne oplysninger om, at du i februar 2014 har modtaget kontanthjælp fra Furesø Kommune, og at hjælpen er ydet med henblik på forsørgelse.

Vi bemærker, at det ikke kan føre til en dispensation fra kravet om, ikke at have modtaget offentlig hjælp inden for de sidste 3 år, at den modtagne hjælp er tilbagebetalt.

Da du ikke opfylder kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp inden for de sidste 3 år, kan du ikke på nuværende tidspunkt gives permanent opholdstilladelse.

Vi har herefter ikke taget stilling til, hvorvidt de øvrige betingelser for meddelelse af permanent ophold er opfyldt.

Vi har samtidig med afgørelsen taget stilling til, om kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp skal fraviges som følge af en af undtagelsesbestemmelserne til udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Vi har navnlig taget stilling til, om kravet skal fraviges som følge af Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention, jf. udlændingelovens § 11, stk. 14.

Vi har ved vurderingen heraf lagt vægt på din egen oplysning om, at du ikke har et handicap, som forhindrer dig i at opfylde kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp.

Vi finder på denne baggrund ikke, at vi skal fravige kravet om ikke at have modtaget offentlig hjælp som følge af Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's Handicapkonvention. ”

Den 21. juli 2014 klagede A over Udlændingestyrelsens afgørelse til Udlændingenævnet. Til støtte for sin klage anførte han bl.a., at afgørelsen var truffet på et forkert grundlag, idet han ikke havde modtaget offentlige ydelser, herunder kontanthjælp, og idet den udbetalte kontanthjælpsydelse var betalt tilbage til Furesø Kommune.

I forbindelse med Udlændingenævnets behandling af hans klage var nævnet den 9. og 10. december 2014 i telefonisk kontakt med Furesø Kommune.

Af Udlændingenævnets notat af 9. december 2014 fremgår følgende:

”Ved telefonisk henvendelse af dags dato har Furesø Kommune (...) oplyst, at det beror på en fejl, at A i januar 2014 har fået udbetalt 2.310,00 kr. i supplerende kontanthjælp efter reglerne om gensidig

forsørgelsespligt, og at beløbet på 1.455,50 kr., der henvises til i kommunens brev af 7. februar 2014, er 2.310,00 kr. efter skat mv. (nettobeløbet). ”

Af Udlændingenævnets notat af 10. december 2014 fremgår følgende:

”Ved telefonisk henvendelse af dags dato har Furesø Kommune (...) oplyst, at han nu har undersøgt sagen nærmere, og at det ikke var en fejl, at A i januar 2014 har fået udbetalt 2.310,00 kr. i supplerende kontanthjælp efter reglerne om gensidig forsørgelsespligt. Kommunens brev af februar 2014, som der er henvist til i forbindelse med klagen, beror således på en retsvildfarelse i kommunen grundet de nye regler i kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014. ”

Udlændingenævnet bad ved e-mail af 19. juni 2015 Udlændingestyrelsen om en udtalelse. Nævnet skrev bl.a. følgende:

”Det fremgår af et notat fra Udlændingestyrelsen, at ansøgeren er blevet vejledt om, at det ikke har betydning for sagen, at ansøgerens kæreste modtager kontanthjælp, og at ansøgeren i den forbindelse oplyste Udlændingestyrelsen om, at han har modtaget en enkeltstående kontanthjælpsydelse på baggrund af kærestens kontanthjælp. (...) ”

Udlændingenævnet skal anmode Udlændingestyrelsen om at redegøre for baggrunden for ovennævnte notat, herunder datoen for ansøgerens henvendelse til Udlændingestyrelsen, der beskrives i notatet. Udlændingenævnet skal endvidere anmode Udlændingestyrelsen om en udtalelse vedrørende notatet, herunder om notatets indhold efter Udlændingestyrelsens opfattelse kan føre til en ændret vurdering af sagen under henvisning til Udlændingestyrelsens vejledningspligt. ”

Udlændingestyrelsen svarede Udlændingenævnet med brev den 2. juli 2015. Brevet har bl.a. følgende ordlyd:

”Den 28. august 2013 søgte A om permanent opholdstilladelse.

Den 10. januar 2014 kontaktede A Udlændingestyrelsen telefonisk og spurgte, om det havde betydning for hans ansøgning om permanent opholdstilladelse, at hans kæreste havde modtaget kommunal kontanthjælp.

Vi vejledte ham i den forbindelse om, at hans opholdstilladelse i Danmark var blevet bevaret efter udlændingelovens § 26, stk. 1, og at hans kærestes modtagelse af kommunal kontanthjælp derfor ikke havde betydning for hans ansøgning.

Den 6. februar 2014 oplyste A telefonisk over for os, at han havde modtaget en enkeltstående kontanthjælpsydelse på 1400 kr. på baggrund af hans kærestes kontanthjælp.

A oplyste samtidig, at kommunen havde fortalt ham, at hans kærestes ret til kontanthjælp ville bortfalde, såfremt han ikke modtog denne ydelse.

Vi oplyste i den forbindelse om, at vi alene kunne vejlede om, at modtagelse af kommunal kontanthjælp kunne have indflydelse på vurderingen af hans ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Den 8. februar 2014 indsendte A pr. e-mail en kopi af skrivelse fra Furesø Kommune af 7. februar 2014, hvoraf det fremgik, at A i februar 2014 havde modtaget kontanthjælp ved en fejl. Videre fremgik, at A skulle tilbagebetale beløbet på 1.455,50 kr., som han modtog ved en fejl.

Vi kontaktede den 7. juli 2014 Furesø Kommune telefonisk vedrørende ydelsen.

Furesø Kommune oplyste, at ansøgeren havde modtaget ydelsen på baggrund af reglerne om gensidig forsørgelse, at ansøgeren havde frabedt sig denne ydelse, og at ansøgeren efterfølgende havde tilbagebetalt ydelsen.

Den 15. juli 2014 meddelte vi A afslag på hans ansøgning om permanent opholdstilladelse under henvisning til, at han inden for de seneste 3 år havde modtaget kommunal kontanthjælp.

...

Udlændingestyrelsens bemærkninger

Udlændingestyrelsen skal udtale følgende om betydningen af tilbagebetaling af ydelser udbetalt efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven:

Den omstændighed, at et beløb udbetalt efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven er ydet under betingelse af tilbagebetaling, eller at modtageren har tilbagebetalt beløbet frivilligt, vil ikke i sig selv føre til, at udlændingemyndighederne vil anse kravet i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, som opfyldt.

Tilbagebetalingen vil imidlertid blive inddraget som et moment ved vurderingen af, hvorvidt en ydelse henset til karakter og beløbsmæssig størrelse kan anses som undtaget fra kravet om modtagelse af offentlig hjælp ved permanent opholdstilladelse.

Vi skal samtidig udtale, at alene mindre beløb, der ikke er udbetalt med henblik på forsørgelse, er omfattet af denne undtagelse.

Det forhold, at A ved en fejl har modtaget en ydelse, og at han efterfølgende har tilbagebetalt denne, kan således ikke medføre, at kravet om modtagelse af offentlig hjælp fraviges.

Afslutningsvist skal vi bemærke, at A blev vejledt om reglerne om modtagelse af offentlig hjælp ved sin telefoniske kontakt til Udlændingestyrelsen henholdsvis den 10. januar 2014 og den 6. februar 2014.

Udlændingestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger. ”

Udlændingenævnet bad ved e-mail af 21. juli 2015 på ny Udlændingestyrelsen om en udtalelse om, hvorvidt den telefoniske vejledning, som styrelsen gav A den 10. januar 2014, kunne føre til en ændret vurdering af sagen. Udlændingenævnets e-mail af 21. juli 2015 har bl.a. følgende ordlyd:

”Det fremgår af et notat fra Udlændingestyrelsen, at ansøgeren er blevet vejledt om, at det ikke har betydning for sagen, at ansøgerens kæreste modtager kontanthjælp, og at ansøgeren i den forbindelse oplyste Udlændingestyrelsen om, at han har modtaget en enkeltstående kontanthjælpsydelse på baggrund af kærestens kontanthjælp. Kopi af notatet vedhæftes.

Udlændingenævnet anmodede ved e-mail af 19. juni 2015 Udlændingestyrelsen om at redegøre for baggrunden for ovennævnte notat, herunder datoen for ansøgerens henvendelse til Udlændingestyrelsen, der beskrives i notatet. Udlændingenævnet anmodede endvidere Udlændingestyrelsen om en udtalelse vedrørende notatet, herunder om notatets indhold efter Udlændingestyrelsens opfattelse kunne føre til en ændret vurdering af sagen under henvisning til Udlændingestyrelsens vejledningspligt.

Ved e-mail af 2. juli 2015 oplyste Udlændingestyrelsen blandt andet følgende:

’Den 10. januar 2014 kontaktede A Udlændingestyrelsen telefonisk og spurgte, om det havde betydning for hans ansøgning om permanent opholdstilladelse, at hans kæreste havde modtaget kommunal kontanthjælp.

Vi vejledte ham i den forbindelse om, at hans opholdstilladelse i Danmark var blevet bevaret efter udlændingelovens § 26, stk. 1, og at hans kærestes modtagelse af kommunal kontanthjælp derfor ikke havde betydning for hans ansøgning. ’

Da Udlændingestyrelsen i udtalelsen af 2. juli 2015 – som ellers anmodet – ikke tager stilling til notatets indhold, herunder om notatets indhold efter Udlændingestyrelsens opfattelse kan føre til en ændret vurdering af sagen under henvisning til Udlændingestyrelsens vejledningspligt, anmodes Udlændingestyrelsen på ny om en udtalelse herom. Udlændingenævnet henviser i den forbindelse til det i udtalelsen af 2. juli 2015 anførte om, at ansøgeren den 10. januar 2014 er blevet vejledt om, at det ikke vil have betydning for hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans ægtefælle modtager kontanthjælp.”

Der fremgår ikke af sagens akter, om Udlændingestyrelsen imødekom Udlændingenævnets gentagne anmodning om en udtalelse om styrelsens vejledning.

Den 14. august 2015 ringede Udlændingenævnet til Udlændingestyrelsen. Bl.a. følgende fremgår af nævnets telefonnotat:

”[Udlændingestyrelsen] oplyste, at der af notatet på sagen om telefonsamtaler med ansøgeren ikke fremgik datoer, men at hun andetsteds kunne se, at ansøgeren kontaktede Udlændingestyrelsen telefonisk den 10. januar [2014], hvor ansøgeren spurgte til, om det havde betydning for hans mulighed for at blive meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlevende kæreste modtog kontanthjælp. Ansøgeren blev i denne forbindelse vejledt om, at hans kærestes modtagelse af kontanthjælp ikke havde betydning for hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse. Ansøgeren spurgte i denne forbindelse ikke til supplerende kontanthjælp og blev derfor ikke vejledt herom.

[Udlændingestyrelsen] oplyste endvidere, at ansøgeren den 6. februar [2014] på ny kontaktede Udlændingestyrelsen telefonisk og oplyste, at han havde modtaget supplerende kontanthjælp. Ansøgeren blev i denne forbindelse vejledt om supplerende kontanthjælp og retsvirkningen heraf i forhold til udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Efter forespørgsel herom oplyste undertegnede, at jeg havde lavet et notat på sagen om denne samtale, og at [Udlændingestyrelsen] derfor ikke behøvede indsende yderligere i denne omgang. ”

Udlændingenævnet traf afgørelse i sagen den 23. september 2015. Afgørelsen har bl.a. følgende ordlyd:

”Udlændingenævnet har nu behandlet Deres klage af 21. juli 2014 over Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014, hvorved De blev meddelt afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Ved behandlingen af klagen har Udlændingenævnet gennemgået sagens akter samt vurderet det, som De har anført ved Deres personlige henvendelser i Udlændingenævnet den 21. juli 2014 og 27. januar 2015, ved Deres telefoniske henvendelser til Udlændingenævnet den 17. december 2014, 23. januar 2015, 26. januar 2015, 29. januar 2015 og 5. februar 2015, og ved Deres e-mails af 26. januar 2015, 27. januar 2015, 29. januar 2015, 4. februar 2015, og som Københavns Retshjælp har anført ved brev af 31. august 2015.

Udlændingenævnet finder ikke grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse. De kan således ikke gives tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, da De har modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven inden for de sidste tre år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse og indtil tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

...

Vurdering

Udlændingenævnet har lagt til grund, at De har boet lovligt i Danmark siden den (...) 2005, hvor De blev meddelt opholdstilladelse i Danmark, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1. Udlændingenævnet finder således, at De opfylder den tidsmæssige betingelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1.

Udlændingenævnet finder imidlertid, at De ikke opfylder en af de øvrige betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3.

Udlændingenævnet finder således, at De ikke opfylder betingelsen om ikke at have modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i tre år forud for indgivelsen af ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse og frem til det tidspunkt, hvor tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Udlændingenævnet har herved lagt vægt på, at De i januar 2014 har fået udbetalt 2.310 kr. før skat efter § 25 i lov om aktiv socialpolitik.

Det forhold, at det til støtte for klagen er anført, at beløbet på 1.455,50 kr., som De modtog fra Furesø Kommune i januar 2014 efter skat, er udbetalt ved en fejl og er tilbagebetalt, og at Furesø Kommune ved brev af 7. februar 2014 har oplyst, at udbetalingen af kontanthjælp til Dem i januar 2014 beror på en fejl

hos kommunen, at De selv har påpeget denne fejl over for kommunen, og at De således skal tilbagebetale beløbet, kan ikke føre til en ændret vurdering af sagen.

Udlændingenævnet har herved lagt vægt på, at De og B ved Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 blev fundet at være samlevende, at Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 efter det oplyste ikke er påklaget til Ankestyrelsen, og at der er tale om en ydelse udbetalt til forsørgelse, og at ydelsen var på 2.310 kr.

Udlændingenævnet har endvidere lagt vægt på, at Furesø Kommune den 10. december 2014 har oplyst, at det ikke beror på en fejl, at De modtog 2.310 kr. i supplerende kontanthjælp efter reglerne om gensidig forsørgelsespligt i januar 2014, hvor Deres indkomst var mindre end kontanthjælpssatsen, og at Furesø Kommunes brev af 7. februar 2014, hvor det blev tilkendegivet, at De kunne tilbagebetale 1.455,50 kr., beroede på en retsvildfarelse hos kommunen om de nye regler i kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014.

Det forhold, at De har tilbagebetalt et beløb på 1.455,50 kr., finder Udlændingenævnet ikke kan føre til en ændret vurdering. Udlændingenævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at tilbagebetalingen ikke i selv kan føre til, at betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, er opfyldt, idet det er selve modtagelsen af beløbet jf. lov om aktiv socialpolitik, og ikke en eventuel tilbagebetaling af beløbet, der afgør om hjælpen falder ind under udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5. Alene mindre beløb, der ikke er udbetalt med henblik på forsørgelse, kan medføre fravigelse af betingelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5. Udlændingenævnet bemærker i den forbindelse, at De rettelig har modtaget 2.310 kr. før skat i kontanthjælp på baggrund af, at De og B anses for samlevende, og at beløbet således må anses for udbetalt til forsørgelse.

Udlændingenævnet finder, at der ikke er oplyst om sådanne personlige, herunder helbredsmæssige, forhold, at der er mulighed for, at De kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, stk. 14, hvorefter der kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse under lempeligere vilkår end normalt, hvis Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's handicapkonvention, tilsiger det.

Udlændingenævnet har herved lagt vægt på Deres egne oplysninger om, at De ikke har et handicap, der forhindrer Dem i at opfylde en eller flere af betingelserne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udlændingenævnet stadfæster derfor Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014. ”

Den 1. oktober 2015 klagede A til mig.

Han skrev bl.a., at han havde været i Danmark i 12 år uden på noget tidspunkt at have fået hjælp fra det offentlige. Han havde søgt om permanent opholdstilladelse, og han kendte godt reglerne om, at man ikke måtte modtage hjælp fra det offentlige.

Han havde ved en fejl fået udbetalt kontanthjælp, men havde betalt beløbet tilbage. Kommunen havde efterfølgende skrevet, at udbetalingen af kontanthjælp til ham var en fejl. Alligevel havde han fået afslag på sin ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Ved brev af 17. maj 2016 bad jeg Udlændingenævnet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende til nævnet:

"3. Jeg beder Udlændingenævnet om at oplyse, om nævnet har lagt til grund, at A havde søgt om kontanthjælp, inden Furesø Kommune udbetalte den pågældende ydelse.

Jeg beder endvidere nævnet om at oplyse baggrunden for, at nævnet har lagt vægt på, at kommunens afgørelse af 9. januar 2014 ikke var blevet påklaget til Ankestyrelsen, herunder hvilken betydning en klage til Ankestyrelsen ville have haft for nævnets vurdering af sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at der, så vidt jeg umiddelbart forstår det, ikke har været noget incitament for A til at påklage Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 til Ankestyrelsen, eftersom Furesø Kommune i brev af 7. februar 2014 skrev til ham, at kontanthjælpsudbetalingen var en fejl, og at det ikke ville ske igen.

Jeg beder også om, at Udlændingenævnet i udtalelsen oplyser, hvilken vægt nævnet har tillagt de oplysninger, som nævnet den 5. februar 2015 modtog telefonisk, om, at Furesø Kommune havde erkendt, at udbetalingen af kontanthjælp var en fejl. "

Udlændingenævnet udtalte den 13. juni 2016 bl.a. følgende:

"1. De har anmodet Udlændingenævnet om at oplyse, om Udlændingenævnet i afgørelsen af 23. september 2015 har lagt til grund, at A havde søgt om kontanthjælp, inden Furesø Kommune udbetalte den pågældende ydelse.

Udlændingenævnet henviser til, at det af Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015 fremgår, at Udlændingenævnet har lagt vægt på, at A i januar 2014 har fået udbetalt 2.310 kr. før skat efter lov om aktiv socialpolitik § 25.

Udlændingenævnet henviser samtidig til, at det fremgår af sagens akter, jf. Furesø Kommunes fremsendte bilag af 10. december 2014, at A's samlever, B, ved ansøgning af 9. oktober 2013 søgte om hjælp til forsørgelse, i hvilken forbindelse hun oplyste, at hun var samlevende med A, at A i forbindelse hermed på tro og love underskrev et skema til brug for vurdering af samleverstatus af 28. november 2013, hvoraf det fremgår, at han og B er samlevende, ligesom han samme dag underskrev en samtykkeerklæring til indhentelse af oplysninger, hvoraf det blandt andet fremgår, at de oplysninger, der ønskes indhentet, er 'vedrørende samlivsstatus på grund af lovændring i Lov om Aktiv Socialpolitik vedrørende gensidig forsørgelsespligt'.

Udlændingenævnet henviser endvidere til, at Furesø Kommune den 9. januar 2014 traf afgørelse om, at A skulle anses for samlevende med B i forhold til lov om aktiv socialpolitik. Det fremgår endvidere af Furesø Kommunes afgørelse, jf. et vedlagt print af retsreglerne, at samlevende har pligt til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter denne lov, jf. lov om aktiv socialpolitik § 2 a.

Udlændingenævnet henviser endelig til, at Furesø Kommune den 10. december 2014 telefonisk til Udlændingenævnet har oplyst, at A i januar 2014 fik udbetalt 2.310 kr. før skat i supplerende kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik som følge af reglerne om gensidig forsørgelsespligt, og at udbetalingen således

ikke skete ved en fejl. Det fremgår endvidere af sagens akter, at Furesø Kommune den 7. juli 2014 blandt andet har oplyst til Udlændingestyrelsen, at A den 31. januar 2014 fik udbetalt kontanthjælp (bruttobeløb på 2.310 kr.), og at ydelsen blev ham 'påduttet' på grund af reglen om den gensidige forsørgelsespligt.

Furesø Kommune har ligeledes ved e-mail af 11. februar 2015 oplyst, at A i forbindelse med kontanthjælpsreformen af 1. januar 2014 har erklæret at være samlevende med B, at konsekvensen af at være samlevende efter kontanthjælpsreformen blev, at A dermed blev en del af et par, som havde gensidig forsørgerpligt overfor hinanden, at han som følge heraf modtog 2.310,55 kr. før skat i form af kontanthjælp, og at beløbet blev udbetalt i overensstemmelse med reglerne, men at A ikke ønskede at modtage beløbet, og derfor har returneret pengene.

Udlændingenævnet ses således ved afgørelsen at have lagt til grund, at A har modtaget 2.310 kr. før skat efter lov om aktiv socialpolitik, og at det er foranlediget af B's ansøgning om kontanthjælp, som A aktivt har medvirket til ved at erklære sig og underskrive sig som samlever, jf. også Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014.

2. De har endvidere anmodet Udlændingenævnet om at oplyse baggrunden for, at Udlændingenævnet har lagt vægt på, at Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 ikke var blevet påklaget til Ankestyrelsen, herunder hvilken betydning en klage til Ankestyrelsen ville have haft for Udlændingenævnets vurdering af sagen. De har samtidig i den forbindelse bemærket, at der, så vidt De forstår det, ikke har været noget incitament for A til at påklage Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 til Ankestyrelsen, eftersom Furesø Kommune i brev af 7. februar 2014 skrev til ham, at kontanthjælpsudbetalingen var en fejl, og at det ikke ville ske igen.

Udlændingenævnet henviser til, at Udlændingenævnet i sin afgørelse blandt andet har lagt vægt på, at A ikke har påklaget Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 om, at A var at anse som samlevende i forhold til B, og at kontanthjælpen derfor vil blive beregnet ud fra reglerne om samlevende. Det må antages, at Udlændingenævnet ved sin afgørelse dermed blandt andet har lagt vægt på, at A ikke bestred kommunens vurdering af, at A og B skulle anses som samlevende og dermed reglerne om gensidig forsørgelse mellem samlevende, jf. lov om aktiv socialpolitik. Udlændingenævnet bemærker i den forbindelse, at Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 ikke indeholder en afgørelse om tildeling af kontanthjælp til A. Det fremgår endvidere, at der kan klages over afgørelsen, og at en klage over afgørelsen skal sendes til Furesø Kommune senest fire uger efter modtagelsen af afgørelsen.

Udlændingenævnet er enig i Folketingets Ombudsmands betragtning om, at A umiddelbart ikke har haft anledning til at påklage Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014, såfremt det antages, at det herved alene skulle påklages, at A modtog et beløb efter lov om aktiv socialpolitik, da kommunen ved brev af 7. februar 2014 til A har tilkendegivet, at udbetalingen var sket ved en fejl. Udlændingenævnet finder dog, at det kan lægges til grund, at A fortsat selv har anset sig som samlever med gensidig forsørgelsespligt i forhold til B's anmodning om kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik og ikke har anfægtet det retlige grundlag herfor.

Hvis A havde valgt at klage over Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014, og denne afgørelse dernæst af Furesø Kommune var blevet fastholdt og sendt til Ankestyrelsen, ville Udlændingenævnets afgørelse umiddelbart have afventet Ankestyrelsens afgørelse herom.

Udlændingenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det er indgået i Udlændingenævnets vurderingsgrundlag, at A som konsekvens af sin status som samlever med B har fået udbetalt kontanthjælp, og at han protesterede over dette, ligesom han tilbagebetalte et beløb, der svarer til det modtagne beløb efter skat. Det forhold, at A ikke har påklaget Furesø Kommunes afgørelse af 9. januar 2014 til Ankestyrelsen, er ikke i sig selv afgørende for sagens udfald.

Udlændingenævnet kan oplyse, at det efter praksis i forhold til udlændingeloven § 11, stk. 3, nr. 5, vil være et afgørende faktum, hvis en udlænding ved en kommunal fejl har modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, som den pågældende udlænding ikke har været berettiget til. Efter ordlyden af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, og Udlændingenævnets praksis herfor vil det forhold, at en udenlandsk ægtefælle eller en samlever, hvor der er gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende, berettiget har modtaget kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik på grund af den anden ægtefælles/samlevers ansøgning om kontanthjælp dog ikke føre til, at den udenlandske ægtefælle/samlever dermed ikke er omfattet af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Udlændingenævnet henviser således til, at det efter bestemmelsen er en betingelse, at en udlænding, der søger om tidsubegrænset opholdstilladelse, ikke har modtaget hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik. Det forhold, at en udlænding modtager en forholdsmæssig andel af den samlede udbetalte kontanthjælp på baggrund af primært en ansøgning fra ægtefællen/samleveren, medfører således ikke, at udlændingen dermed kan anses for at opfylde udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, om ikke at have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Udlændingenævnet kan i den forbindelse henvise til lignende sager fra Udlændingenævnets praksis, som er offentliggjort på www.udln.dk, og som vedlægges i kopi.

Udlændingenævnet bemærker endvidere, at det forhold, at en udlænding tilbagebetaler et modtaget beløb efter lov om aktiv socialpolitik, som er modtaget til forsørgelse, ej heller kan føre til, at udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, kan anses for opfyldt, eller at der kan dispenseres herfra. Dette gælder uanset, om det udbetalte beløb betales frivilligt tilbage. Det afgørende i forhold til udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, er således, at udlændingen har ansøgt om, herunder medvirket til, hjælp til forsørgelse, jf. lov om aktiv socialpolitik, og dernæst har modtaget dette inden for de sidste fem år.

3. De har endelig anmodet Udlændingenævnet om at oplyse, hvilken vægt Udlændingenævnet har tillagt de oplysninger, som Udlændingenævnet den 5. februar 2015 modtog telefonisk, om, at Furesø Kommune havde erkendt, at udbetalingen af kontanthjælp var en fejl.

Det fremgår af Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015, at C, som på dette tidspunkt var partsrepræsentant for A, ved telefonisk henvendelse til Udlændingenævnet den 5. februar 2015 oplyste blandt andet, at Furesø Kommune havde erkendt, at udbetalingen af kontanthjælp i januar 2014 beroede på en fejl hos kommunen, og at beløbet var tilbagebetalt.

Det fremgår af sagens akter, jf. Udlændingenævnets telefonnotat af 5. februar 2015, at C ved henvendelse af 5. februar 2015 blev vejledt om at fremsende dokumentation for kommunens indrømmelse af, at udbetalingen af kontanthjælp var sket ved en fejl. Udlændingenævnet ses ikke efterfølgende at have modtaget dokumentation herfor.

Ved Udlændingenævnets afgørelse er det således lagt til grund, at C's oplysninger om, at kontanthjælpen til A blev udbetalt ved en fejl, er en fornyet henvisning til Furesø Kommunes brev af 7. februar 2014, hvoraf det fremgår, at A i januar 2014 fejlagtigt har modtaget kontanthjælp, og at C dermed ikke har henvist til nye faktiske omstændigheder i sagen, herunder at Furesø Kommune på ny og efter den 10. december 2014 skulle være kommet frem til en ny konklusion vedrørende hjemlen og adgangen for kommunen til at udbetale hjælp efter lov om aktiv socialpolitik til A.

Udlændingenævnet henviser i den forbindelse til, at Furesø Kommune den 10. december 2014 telefonisk til Udlændingenævnet har oplyst, at A i januar 2014 fik udbetalt 2.310 kr. før skat i supplerende kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik som følge af reglerne om gensidig forsørgelsespligt, at udbetalingen således ikke skete ved en fejl, og at A blev partshørt over dette den 23. december 2014. Bilagene til partshøringen er efterfølgende blevet genfremsendt til A den 30. januar 2015 ifølge aftale med hans daværende partsrepræsentant advokat D.

Ved e-mail af 11. februar 2015 fremsendte Furesø Kommune endvidere en udtalelse i sagen efter aftale med A, hvori det på ny oplyses, at 'i forbindelse med kontanthjælpsreformen af 1. januar 2014 har borger erklæret at være samlevende med B. Konsekvensen af at være samlevende efter kontanthjælpsreformen blev, at han dermed blev en del af et par som havde gensidig forsørgelse. Borger modtog således kr. 2.310,55 før skat i form af kontanthjælp. For god ordens skyld oplyses at beløbet er udbetalt i overensstemmelse med reglerne med, at borger ikke ønskede at modtage beløbet og har returneret det til Furesø Kommune. Borgers samlever har ikke modtaget hjælp siden den 30. juni 2014 hvor hun påbegyndte lønnet arbejde'.

På den baggrund har C's oplysninger af 5. februar 2015 ikke været tillagt yderligere vægt i sagen. ”

Udlændingenævnet fremsendte sammen med sin udtalelse tre sagsresuméer fra nævnets praksis, ligesom nævnet vedlagde sagens akter.

Jeg sendte den 22. juni 2016 Udlændingenævnets udtalelse til A til partshøring, og han indsendte den 28. juni 2016 sine bemærkninger hertil.

Den 29. august 2016 bad jeg Udlændingenævnet om en supplerende udtalelse.

Jeg bad om, at Udlændingenævnet forinden indhentede en udtalelse fra Udlændingestyrelsen. Jeg bad Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet udtale sig om tre forhold, nemlig pkt. 4.1 (ansøgning om kontanthjælp), 4.2 (Udlændingestyrelsens vejledning af A) og 4.3 (dispensation fra udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5). Jeg skrev i den forbindelse, at myndighederne alene behøvede at udtale sig om pkt. 4.3, hvis de fastholdt deres afgørelse.

Jeg skrev bl.a. følgende til Udlændingenævnet:

”4.1. Ansøgning om kontanthjælp

Det fremgår af Udlændingenævnets udtalelse og de fremsendte sagsakter, at A ikke har underskrevet B's ansøgning om kontanthjælp af 9. oktober 2013, men at han den 28. november 2013 underskrev et oplys-

ningsskema til brug for vurdering af samleversstatus og (samme dag) underskrev en samtykkeerklæring vedrørende samlivsstatus.

På baggrund af de fremsendte sagsakter har jeg lagt til grund, at de dokumenter, som A har underskrevet, ikke indeholdt vejledning om supplerende kontanthjælp og konsekvenserne heraf i forhold til en ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Jeg beder Udlændingemyndighederne om at be- eller afkræfte dette forhold.

4.2. Udlændingestyrelsens vejledning af A

Det fremgår af Udlændingestyrelsens udaterede notat, der har overskriften 'Noter til brug ved fremsendelse af akter' (herefter benævnt styrelsens telefonnotat), at A telefonisk havde spurgt styrelsen, 'om det har betydning for hans mulighed for TUB [tidsubegrænset opholdstilladelse; min bemærkning] at hans kæreste, som han bor med, modtager kontanthjælp'. Det fremgår af telefonnotatet, at Udlændingestyrelsen svarede, at samlevers kontanthjælp ikke har betydning, idet A's 'opholdstilladelse er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas'.

Det fremgår ikke af telefonnotatet, hvornår samtalen fandt sted, men af Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015 fremgår det, at samtalen fandt sted den 10. januar 2014, hvilket jeg har lagt til grund.

Det fremgår af sagens akter, at Udlændingenævnet ved e-mail af 19. juni 2015 – inden nævnet traf afgørelse i sagen – anmodede Udlændingestyrelsen om en udtalelse vedrørende styrelsens telefonnotat, 'herunder om notatets indhold efter Udlændingestyrelsens opfattelse kan føre til en ændret vurdering af sagen under henvisning til Udlændingestyrelsens vejledningspligt'.

Udlændingestyrelsen udtalte sig til Udlændingenævnet den 2. juli 2015.

Udlændingenævnet henvendte sig efterfølgende ved e-mail af 21. juli 2015 på ny til Udlændingestyrelsen. Det fremgår af e-mailen, at idet Udlændingestyrelsens udtalelse '... – som ellers anmodet – ikke tager stilling til notatets indhold, herunder om notatets indhold efter Udlændingestyrelsens opfattelse kan føre til en ændret vurdering af sagen under henvisning til Udlændingestyrelsens vejledningspligt, anmodes Udlændingestyrelsen på ny om en udtalelse herom'.

De sagsakter, som Udlændingenævnet har sendt til mig, ses ikke at indeholde en efterfølgende udtalelse fra Udlændingestyrelsen. Det fremgår af Udlændingenævnets notat ('Notat i henhold til offentlighedslovens § 13') af 14. august 2015, at nævnet denne dag kontaktede Udlændingestyrelsen 'vedrørende Udlændingenævnets høringsbrev af 21. juli 2015'.

Af nævnets notat fremgår det imidlertid ikke, om Udlændingestyrelsen har forholdt sig til sit udaterede telefonnotat, som nævnet havde anmodet om. Det fremgår til sidst i nævnets notat, at styrelsen 'ikke behøvede at indsende yderligere i denne omgang'.

På baggrund af de akter, som Udlændingenævnet har tilsendt mig, ses Udlændingestyrelsen heller ikke efterfølgende at have forholdt sig til det omtalte udaterede telefonnotat.

Af Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015 (under afsnittet 'Faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen') fremgår det, at A ved telefonsamtalen af 10. januar 2014 'ikke spurgte til supplerende kontanthjælp, hvorfor ... [han] ikke blev vejledt herom'.

A har den 28. juni 2016 – i forbindelse med min partshøring over Udlændingenævnets udtalelse af 13. juni 2016 – oplyst, at han to gange – inden han underskrev samtykkeerklæringen om samliv med B, og inden han modtog den pågældende kontanthjælpsydelse – kontaktede Udlændingestyrelsen og spurgte, om hans samlevers modtagelse af kontanthjælp ville påvirke hans ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Jeg beder om, at Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i udtalelserne forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt den vejledning, som A modtog fra Udlændingestyrelsen, herunder den vejledning, han modtog den 10. januar 2014, lever op til de krav, der stilles til myndigheder, når de vejleder borgerne. Jeg beder endvidere myndighederne om at forholde sig til, om Udlændingestyrelsens vejledning kan føre til en ændret vurdering af sagen.

Jeg kan i den forbindelse henvise til f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 238, herunder afsnit 6.2.1, samt afsnit 4 i min sag nr. 2016-24, offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, hvor jeg anførte, at det antages, at der gælder en almindelig retsgrundsætning om realudligning, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået. ”

Den 29. september 2016 afgav Udlændingestyrelsen en udtalelse til Udlændingenævnet. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Spørgsmål 4.1 Ansøgning om kontanthjælp

Udlændingestyrelsen har ikke i forbindelse med behandlingen af A's ansøgning om permanent opholdstilladelse den 28. august 2013 indhentet akter fra kommunen vedrørende B's ansøgning om kontanthjælp, herunder A's underskrift af samtykkeerklæringen.

Udlændingestyrelsen har til brug for besvarelse af spg. 4.1 modtaget sagsakterne vedrørende ansøgningen om kontanthjælp fra Udlændingenævnet.

Udlændingestyrelsen kan på den baggrund bekræfte, at der ikke af kommunens akter i ansøgningen om kontanthjælp fremgår en vejledning til A og B om supplerende kontanthjælp og konsekvenserne heraf i forhold til udbetaling af kontanthjælp til den part i samlivet/ægteskabet, som ikke har søgt om kontanthjælp, og dermed en konsekvens for en ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Spørgsmål 4.2 Udlændingestyrelsens vejledning af A

A kontaktede den 10. januar 2014 telefonisk Udlændingestyrelsen, og det fremgår af styrelsens telefonnotat, at: 'Ansøger spørger, om det har betydning for hans mulighed for TUB at hans kæreste, som han bor sammen med, modtager kontanthjælp. Da hans opholdstill. er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas, oplyser jeg ham om at det ikke har betydning. '

Udlændingestyrelsen finder, at den af styrelsen givne telefoniske vejledning den 10. januar 2014 vedrørende kontanthjælpen isoleret set er korrekt.

Udlændingestyrelsen besvarer det af ansøger fremsatte spørgsmål, om hans kærestes modtagne kontanthjælp har betydning for hans verserende ansøgning om permanent opholdstilladelse, hvilket det isoleret set ikke har.

Udlændingestyrelsen finder, at styrelsen har levet op til de krav, der stilles til myndigheder, når de vejleder borgerne.

Udlændingestyrelsen vejleder ikke om udbetaling af sociale ydelser som administreres af landets kommuner, herunder heller ikke om reglerne om udbetaling af supplerende kontanthjælp til samlevende og ægtefæller.

Efter en konkret vurdering af sagen er Udlændingestyrelsen nu indstillet på at genoptage A's sag om permanent opholdstilladelse.

I denne konkrete vurdering er indgået følgende forhold:

- At A ikke selv har søgt om kontanthjælp,
- At A alene har underskrevet en samlivserklæring efter ændringen i reglerne om supplerende kontanthjælp for samlevende,
- At A efter indgivelse af sin ansøgning om permanent opholdstilladelse, er omfattet af ny lov på det sociale område for samlevende, som får konsekvenser for hans ansøgning om permanent opholdstilladelse,
- At kommunen ikke i forbindelse med A's underskrift af samtykkeerklæringen vejledte A om konsekvenserne af sin underskrift, herunder at A herefter ville få udbetalt supplerende kontanthjælp,
- At A efter det oplyste straks efter modtagelsen af en enkeltstående ydelse i januar 2014 tilbagebetalte ydelsen til kommunen.

Udlændingestyrelsen har endvidere på baggrund af den konkrete sag i ansøgningsskemaet om permanent opholdstilladelse præciseret, at en ansøger skal være opmærksom på reglerne om supplerende kontanthjælp for ægtefæller og samlevende, og i tvivlstilfælde rette henvendelse til sin bopælskommune.

Spørgsmål 4.3 Dispensation fra udlændingelovens § 11, stk. 3. nr. 5

Da Udlændingestyrelsen, jf. spørgsmål 4.2 er indstillet på at genoptage A's sag, har styrelsen ingen bemærkninger til 4.3. ”

Den 9. november 2016 skrev Udlændingenævnet bl.a. følgende til mig:

”Det fremgår af Udlændingestyrelsens udtalelse af 29. september 2016 blandt andet, at Udlændingestyrelsen udtaler sig om punkterne 4.1. og 4.2., men ikke har bemærkninger til punkt 4.3., idet Udlændingestyrelsen efter en konkret vurdering er indstillet på at genoptage A's sag.

Udlændingenævnet finder dog ikke grundlag for at genoptage Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015, hvorved Udlændingenævnet stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014 om afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udlændingenævnet kan derfor ikke tiltræde Udlændingestyrelsens tilkendegivelse af en indstilling om at genoptage Udlændingenævnets sag. Udlændingenævnet finder således, at der hverken ud fra forvaltningsretlige eller udlændingeretlige betragtninger er grundlag for at genoptage sagen. Udlændingestyrelsen er samtidig orienteret herom ved kopi af dette brev til Dem.

Henset hertil har Udlændingenævnet ikke anmodet Udlændingestyrelsen om en udtalelse om punkt 4.3. i Deres brev af 29. august 2016.

Udlændingenævnet vil i det følgende nærmere begrunde, hvorfor Udlændingenævnet finder, at der ikke er grundlag for at genoptage A's sag. Udlændingenævnets bemærkninger tager udgangspunkt i de af Dem rejste spørgsmål under punkterne 4.1., 4.2. og 4.3.

Ad punkt 4.1. Ansøgning om kontanthjælp.

De har anmodet udlændingemyndighederne om at af- eller bekræfte, at de dokumenter, som A har underskrevet, ikke indeholdt vejledning om supplerende kontanthjælp og konsekvenserne heraf i forhold til en ansøgning om permanent opholdstilladelse.

Udlændingenævnet har fra Furesø Kommune den 14. september 2016 indhentet en kopi af det vejledningsmateriale, som kommunen har udleveret - ud over det oplysningsskema og samtykkeerklæring vedrørende samlivsstatus som A har underskrevet den 28. november 2013 - vedrørende de på daværende tidspunkt kommende regler om gensidig forsørgerpligt mellem samlever og dermed ligestilling med ægtefæller.

Det fremgår af det modtagne materiale fra Furesø Kommune, at Furesø Kommune ikke har vejledt A om eventuelle konsekvenser af reglerne om gensidig forsørgerpligt mellem samlever i forhold til udlændingelovens regler om tidsubegrænset opholdstilladelse. Udlændingenævnet kan således bekræfte dette.

Udlændingenævnet skal dog samtidig bemærke, at Udlændingenævnet finder, at kommunerne i Danmark ikke har en generel vejledningspligt til at vejlede om eller henvise til udlændingelovens regler om tidsubegrænset opholdstilladelse i alle sager, hvor en herboende udlænding og/eller dennes ægtefælle eller samlever - uanset om ægtefællen/samleveren måtte have dansk indfødsret eller være udenlandsk statsborger - ansøger en kommune om kontanthjælp, hvad enten det er en 1. gangsansøgning eller senere fornyet ansøgning om kontanthjælp, og uanset udlændingens og eventuelt ægtefællens/samleverens opholdsgrundlag og længde af ophold i Danmark. En vejlednings- eller henvisningspligt for kommunerne i forhold til udlændingelovens regler for tidsubegrænset opholdstilladelse vil derfor som det altovervejende udgangspunkt alene kunne antages at indtræde, når en kommune konkret er oplyst af en ansøger om en aktuel eller nært forestående ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse i forbindelse med ansøgning om hjælp efter lov om aktiv socialpolitik.

Udlændingenævnet finder endvidere, at der ej heller i den foreliggende sag har været konkret anledning for Furesø Kommune til at vejlede A om reglerne for tidsubegrænset opholdstilladelse i forbindelse med, at hans samlever søgte om kontanthjælp.

Efter A's egne oplysninger til sagen, jf. hans mail af 28. juni 2016 til Dem, er hans samlever således statsborger i Y-land og er først indrejst i Danmark, mange år efter at A selv er indrejst i Danmark på andet grundlag. Udlændingenævnet antager, at Furesø Kommune i forbindelse med samleverens ansøgning om kontanthjælp er blevet gjort bekendt med lignende faktiske forhold. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af Det Centrale Personregister, at samleveren indrejste i Danmark den (...) 2012 som statsborger fra Y-land, og at hun samme dag flyttede sammen med A. Det fremgår endvidere af Det Centrale Personregister, at A er registreret indrejst i Danmark den (...) 2004. Ud fra sådanne oplysninger og henset til, at der ikke foreligger oplysninger om, at kommunen på anden vis direkte eller indirekte skulle være bekendt med, at A i august 2013 havde ansøgt om tidsubegrænset opholdstilladelse, finder Udlændingenævnet, at Furesø Kommune ej heller konkret burde have vejledt A om, at lovændringen om ligestilling mellem ægtefæller og samlever i forhold til reglerne om gensidig forsørgerpligt, jf. lov nr. 894 af 4. juli 2013, som trådte i kraft den 1. januar 2014, kunne have betydning for en eventuel ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra A.

Udlændingenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det ej heller kan sluttes fra, at A i november 2013 underskrev en erklæring, hvorved han bekræftede at være samlevende med B, at A dernæst i januar 2014 selv ville få udbetalt supplerende kontanthjælp. Reglerne om gensidig forsørgerpligt mellem samlevere såvel som ægtefæller indebar således, at A's indkomst, herunder løn, ville skulle indgå i beregningen af størrelsen af den samlede kontanthjælp, der skulle udbetales. Hvis A, som efter det oplyste var i arbejde på daværende tidspunkt, i stedet havde haft en højere lønindtægt, end hvad han selv kunne modtage i kontanthjælp, ville det omvendt have betydet, at der ville skulle ske nedsættelse af samleverens kontanthjælp. Der kan således ikke entydigt sluttes fra, at A underskrev en erklæring om at være samlevende med B, til at han dernæst ville modtage supplerende kontanthjælp, når han samtidig var i beskæftigelse.

Uanset at Furesø Kommune havde eller kunne have vejledt A om udlændingelovens regler for tidsubegrænset opholdstilladelse og eventuelle konsekvenser herfor i forhold til reglerne om gensidig forsørgerpligt forud for ikrafttræden af lov nr. 894 af 4. juli 2013, finder Udlændingenævnet, at det ikke herfra kan sluttes, at A har kunnet have disponeret anderledes i forhold til sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse. Hvis han skulle have sikret, at han med en eventuel for lav lønindtægt i januar 2014 ikke skulle modtage supplerende kontanthjælp på baggrund af samleverens ansøgning om kontanthjælp og de dengang kommende regler om gensidig forsørgerpligt mellem samlevende, ville han således enten skulle have valgt at ophæve samlivet med B på fælles bopæl for ikke længere at kunne anses som samlevende eller have overtalt sin samlever til at trække sin ansøgning om kontanthjælp tilbage. Furesø Kommune har således ikke kunnet vejlede A om, hvordan han skulle undgå at blive omfattet af de dengang kommende regler om gensidig forsørgerpligt mellem samlevende.

Pkt. 4.2. Udlændingestyrelsens vejledning af A.

De har anmodet Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet om at forholde sig til spørgsmålet om, hvorvidt den vejledning, som A modtog fra Udlændingestyrelsen, herunder den vejledning han modtog den 10. januar 2014, lever op til de krav, der stilles til myndigheder, når de vejleder borgerne. De har endvidere bedt myndighederne om at forholde sig til, om Udlændingestyrelsens vejledning kan føre til en ændret vurdering af sagen. De har i den forbindelse henvist til Folketingets Ombudsmands beretning for

2008.238, herunder afsnit 6.2.1., samt den almindelige retsgrundsætning om realudligning omtalt i f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2016.24, afsnit 4.

Udlændingenævnet bemærker indledningsvis til, at A i høringssvar af 28. juni 2016 til Dem bl.a. har skrevet, at han har spurgt Udlændingestyrelsen op til 'flere gange', om det vil påvirke hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans kæreste, som han bor sammen med uden at være gift, modtager kontanthjælp, og at han har fået at vide af Udlændingestyrelsen, at dette ikke ville være tilfældet. En forespørgsel herom skulle både være foregået nogle måneder, før han af kommunen blev bedt om at underskrive en samlivserklæring, og umiddelbart før han underskrev denne.

Udlændingenævnet skal bemærke, at det alene fremgår af sagens akter, at A den 10. januar 2014 - forud for modtagelse af supplerende kontanthjælp - skal have ringet til Udlændingestyrelsen og i den forbindelse have forespurgt til betydningen af, at hans samlever modtager kontanthjælp, og at det er blevet anset som en forespørgsel om hans eget opholdsgrundlag.

Denne vejledning, som Udlændingestyrelsen har givet i forbindelse med forespørgslen af 10. januar 2014, må anses for at være korrekt, da A's opholdsgrundlag var uafhængigt af en eventuel samlevers opholdsgrundlag i Danmark.

Udlændingenævnet finder heller ikke, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med forespørgslen af 10. januar 2014 kunne eller burde have vejledt om de nye regler om gensidig forsørgerpligt mellem samlevende, som netop var trådt i kraft den 1. januar 2014. Regelændringer i lov om aktiv socialpolitik ligger uden for udlændingemyndighedernes kompetenceområde.

På denne baggrund finder Udlændingenævnet, at henvisningen til Folketingets Ombudsmands beretninger, herunder vedrørende udlændingemyndighedernes vejledningspligt i forhold til at opnå opholdsret i Danmark på baggrund af EU-reglerne om fri bevægelighed samt den almindelige retsgrundsætning om realudligning, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået, ikke kan føre til en ændret vurdering.

Udlændingenævnet finder således, at nærværende sag ikke kan sammenlignes med det forhold, at en borger korrekt af en forvaltningsmyndighed skal vejledes om sine muligheder for gennem en ansøgning at opnå en rettighed, f.eks. opholdsret eller folkepension, herunder igennem en udvidet vejledningspligt til at hjælpe borgere til at opnå sådanne rettigheder og med eventuel tilbagevirkende kraft.

I den foreliggende sag har udgangspunktet været et andet, da det omhandler, at lovgivning om gensidig forsørgerpligt bliver ændret til også at omfatte samlevende, og dermed også at en samlevers arbejdsindtægt enten kan have som konsekvens, at den anden samlevers (ansøgerens) modtagne kontanthjælp nedsættes, eller at den samlever, som har en arbejdsindtægt, ligeledes kan modtage supplerende kontanthjælp, hvis den pågældendes lønindkomst eller formue af kommunen beregnes til at være for lille i forhold til kommunens forsørgelsesvurdering.

Udlændingenævnet finder, at det ikke kan pålægges Udlændingestyrelsen – uanset at styrelsen kontaktes efter, at de ændrede regler om gensidig forsørgerpligt er trådt i kraft i lov om aktiv socialpolitik - at vejlede eller kunne vejlede om, hvorvidt en medansøgende samlever eventuelt kan få udbetalt supple-

rende kontanthjælp og deraf eventuelt følgende konsekvenser for dennes opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Uanset at Udlændingestyrelsen konkret skulle have været bekendt med lovændringen i lov om aktiv socialpolitik i forhold til samlevende, vil Udlændingestyrelsen alene kunne have gjort A opmærksom på, at det eventuelt kunne få en betydning for hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis han måtte blive berettiget til at modtage supplerende kontanthjælp, men Udlændingestyrelsen vil ikke kunne have vejledt om, hvordan han skulle undgå som medansøgende samlever at blive omfattet af reglerne om gensidig forsørgerpligt og dermed kunne undgå eventuelt at modtage supplerende kontanthjælp. ”

For så vidt angår spørgsmålet om dispensation (pkt. 4.3) skrev nævnet, at der ikke var hjemmel til at dispensere fra udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, i en sag som den foreliggende.

Jeg sendte den 21. december 2016 udlændingemyndighedernes udtalelser til A til partshøring.

A afgav ved e-mails af 1. januar 2017 sine bemærkninger.

Jeg udarbejdede herefter et udkast til redegørelse. Det havde følgende ordlyd:

”1. Baggrund

Den 28. august 2013 ansøgte A om tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Mens hans ansøgning var under behandling i Udlændingestyrelsen, ansøgte hans samlever, B, om kontanthjælp.

I den forbindelse skulle A som samlever bl.a. underskrive en samtykkeerklæring vedrørende samleverstatus. Det skyldtes, at samleverens kontanthjælp – på grund af de dagældende regler i lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) om gensidig forsørgelsespligt for samlevende – blev beregnet ud fra bl.a. oplysninger om A's indtægt.

Den 10. januar 2014 ringede A til Udlændingestyrelsen og spurgte, om det havde betydning for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp. Udlændingestyrelsen svarede, at det ikke havde betydning.

Som følge af at samleveren modtog kontanthjælp – og efter aktivlovens dagældende ordning om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende – blev der i slutningen af januar 2014 indsat 1.455,50 kr. på A's konto i form af supplerende kontanthjælpsydelse. A kontaktede herefter Furesø Kommune og Udlændingestyrelsen, som han fortalte om pengene. Han sagde også, at han ikke havde søgt om pengene, og at det måtte bero på en fejl, at han havde modtaget dem.

Furesø Kommune oplyste i den forbindelse, at udbetalingen var en fejl, og at pengene skulle betales tilbage. Det gjorde A.

Udlændingestyrelsen traf den 15. juli 2014 afgørelse om afslag på A's ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse. Styrelsen henviste til, at han ikke opfyldte betingelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, om ikke at have modtaget offentlig hjælp efter aktivloven.

A klagede efterfølgende over Udlændingestyrelsens afgørelse til Udlændingenævnet.

Furesø Kommune oplyste nu over for nævnet, at det alligevel ikke var en fejl, at A havde modtaget supplerende kontanthjælp.

Udlændingenævnet traf den 23. september 2015 afgørelse om, at A skulle have afslag på sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, idet han havde modtaget supplerende kontanthjælp.

2. Afgrænsning af min undersøgelse

Efter at have modtaget A's klage over Udlændingenævnet bad jeg nævnet om en udtalelse.

Da jeg modtog nævnets udtalelse sammen med sagens akter, blev jeg opmærksom på bl.a. den telefonsamtale, som A havde haft med Udlændingestyrelsen den 10. januar 2014.

Jeg bad på den baggrund Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen om bl.a. at udtale sig om den vejledning, som A telefonisk modtog fra Udlændingestyrelsen den 10. januar 2014.

Efter min gennemgang af sagen og myndighedernes høringssvar er det min opfattelse, at det centrale spørgsmål i sagen er, om Udlændingestyrelsen vejledte A korrekt og tilstrækkeligt under telefonsamtalen den 10. januar 2014, hvor han spurgte, om hans samlevers kontanthjælp kunne få betydning for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Jeg har derfor besluttet at afgrænse min undersøgelse af sagen til at angå dette spørgsmål.

Furesø Kommune indgår ikke i min undersøgelse.

3. Retsgrundlaget

3.1. Udlændingeloven

Udlændingemyndighederne har truffet afgørelse efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5.

Bestemmelsen har følgende ordlyd, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016:

'§ 11. (...)

...

Stk. 3. Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis:

...

5) Udlændingen har ikke i de sidste 3 år forud for indgivelsen af ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, og indtil udlændingen vil kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, modtaget offentlig hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven bortset fra hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor. '

Det følger af bestemmelsen, at modtagelse af offentlige ydelser udbetalt efter f.eks. aktivloven efter omstændighederne er en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse.

3.2. Aktivloven

Aktivloven indeholder regler om udbetaling af kontanthjælp.

Ved lov nr. 894 af 4. juli 2013, som trådte i kraft den 1. januar 2014, blev der indsat regler i loven om gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende. Med lovændringen blev der opnået større ensartethed mellem ægtefæller og samlevende i kontanthjælpssystemet, idet ægtefæller i forvejen havde gensidig forsørgelsespligt.

Der blev bl.a. indsat en ny bestemmelse i § 2 a, som havde følgende ordlyd:

'§ 2 a. Samlevende har pligt til at forsørge hinanden, hvis den ene eller begge ansøger om eller modtager uddannelses- eller kontanthjælp efter denne lov. '

Dette betød, at der ved beregning af kontanthjælp som udgangspunkt blev taget hensyn til både ansøgerens og dennes samlevers økonomiske forhold.

For A og hans samlever førte lovændringen til, at der fra den 1. januar 2014 ved beregningen af samleverens kontanthjælp også blev taget hensyn til A's økonomiske forhold – ligesom hvis parret havde været gift.

På baggrund af samleverens ansøgning om kontanthjælp modtog A supplerende kontanthjælpsydelse i januar 2014, hvor hans indkomst var mindre end kontanthjælpssatsen. Det gjaldt, selv om han ikke selv havde søgt om kontanthjælp.

Reglerne om gensidig forsørgelsespligt for ugifte samlevende blev ophævet ved lov nr. 1522 af 27. december 2014 med virkning fra den 1. januar 2016. Herefter gjaldt der således igen kun regler om gensidig forsørgelsespligt for ægtefæller.

3.3. Forvaltningsmyndigheders vejledningspligt

3.3.1. Forvaltningsmyndigheders pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (nu lovbe-
kendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningsskik.

Forvaltningsloven gælder som udgangspunkt for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet
afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

A's sag om tidsubegrænset opholdstilladelse er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

'En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter
henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. '

Bestemmelsen forpligter forvaltningsmyndighederne til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand
til borgerne i tilknytning til sager, hvor forvaltningsmyndighederne har truffet eller skal træffe en afgørel-
se. De henvendelser, som borgerne retter til myndighederne, kan være skriftlige, telefoniske eller ske ved
personligt fremmøde.

I de specielle bemærkninger til § 7 i lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 (forslag til forvaltningslov) står
bl.a. følgende:

'Bestemmelsen i § 7, stk. 1, fastslår, at der for alle forvaltningsmyndigheder gælder en almindelig
pligt til at vejlede borgerne. Bestemmelsen indebærer, at der skal ydes fornøden vejledning afhængig
af sagens karakter og de konkrete omstændigheder. Vejledning kan ydes skriftligt f.eks. som en trykt
generel vejledning, som udleveres til alle, der retter henvendelse til myndigheden, eller som en individuel
mundtlig vejledning eller efter omstændighederne på begge måder. Vejledningen bør sikre, at borgeren
får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, om hvilken
fremgangsmåde der skal følges af den, der henvender sig til myndigheden, og om hvilke oplysninger, som
skal tilvejebringes af borgeren.

...

Har en borger rettet personlig eller telefonisk henvendelse til en forkert myndighed, bør den pågældende
orienteres om, til hvilken myndighed henvendelsen skal rettes. (...)'

Af pkt. 29 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december
1986) fremgår følgende:

'For alle forvaltningsmyndigheder gælder der en almindelig pligt til at vejlede borgerne inden for de sagsområder, der varetages af myndigheden. Vejledningen bør ydes i den eller de former, der findes at give den bedste virkning over for borgerne, f.eks. en generel skriftlig vejledning i en publikation, individuel skriftlig vejledning i et brev til den berørte borger eller individuel mundtlig, herunder telefonisk vejledning.

Vejledningens form og omfang vil i øvrigt afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger på det pågældende område. Der bør efter omstændighederne også vejledes om, at der kan ydes supplerende individuel vejledning, hvis den pågældende ønsker det. '

Folketingets Ombudsmand har endvidere i sin beretning for 2002, s. 194, bl.a. udtalt følgende om vejledningsforpligtelsen:

'Indholdet af en vejledning skal naturligvis være juridisk korrekt og så omfattende og detaljeret at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis. '

Se f.eks. også Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 955, og Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 2244.

Vejledningspligten er i særlig grad vigtig at overholde i sager med vidtrækkende konsekvenser for borgerne. Jeg henviser til Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., og for 2008, s. 238 ff., særligt afsnit 6.2.1 (s. 277 f.).

Spørgsmålet om vejledningens form og indhold er også behandlet i den juridiske litteratur. Se f.eks. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 260 ff., Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 379 ff., Steen Rønsholt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 4. udgave (2014), s. 271 ff., og Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 139 ff.

Vedrørende vejledningspligtens omfang anfører Niels Fenger, a.st., s. 270, at hovedsynspunktet må være, at vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgeren på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for et retstab.

3.3.2. I visse situationer må forvaltningsmyndigheder også vejlede om forhold, som borgeren ikke specifikt har spurgt om.

Ombudsmanden udtalte i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., bl.a. følgende:

'Borgeren skal have vejledning hvis han på et rimeligt grundlag beder om det. Imidlertid bør myndigheden efter omstændighederne også yde vejledning selv om borgeren ikke har bedt om det hvis myndigheden ud fra sagens oplysninger kan vurdere at der er behov for vejledning. Vedkommende myndighed må normalt yde vejledning hvis den der henvender sig til myndigheden, særligt har fremhævet omstændigheder af faktisk eller retlig karakter som efter de regler der gælder på det pågældende område, må give myndigheden anledning til at reagere. '

Jeg henviser desuden til Niels Fenger, a.st., s. 262.

Med andre ord skal vejledningen gives på en sådan måde, at det konkrete informationsbehov imødekommes på rimelig måde.

3.3.3. Med hensyn til vejledningens omfang kan der i særlige tilfælde opstå spørgsmål om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at vejlede om forhold, som for så vidt ligger uden for myndighedens eget sagsområde, men som dog har relevans i den konkrete situation.

Jeg henviser f.eks. til Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 370, som handlede om anerkendelse af en lidelse som erhvervssygdom efter arbejdsskadeforsikringsloven. Skadelidte havde anført, at hans arbejdsgiver burde have været draget til ansvar for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte, hvilket ikke var muligt efter arbejdsskadeforsikringsloven. Ombudsmanden fandt, at det havde været ønskeligt, om Ankestyrelsen havde vejledt om, at der var mulighed for erstatning efter erstatningsansvarsloven for tabt arbejdsfortjeneste og for svie og smerte.

Jeg henviser desuden til Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 80 ff., og for 2009, sag nr. 2009 12-1 (begge offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

I en sag om sygedagpenge, refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1390, udtalte Vestre Landsret, at en kommune burde have vejledt en selvstændig landmand om mulighederne for compensation til handicappede i erhverv. Kommunen havde under sagen bl.a. gjort gældende, at den relevante lovgivning ikke lå inden for det kerneområde, som kommunen skulle yde rådgivning om.

Landsretten henviste til § 5, 2. pkt., i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvorefter kommunen skulle være opmærksom på, om der kunne søges hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning. Landsretten tiltrådte i øvrigt byrettens bemærkninger om, at loven om compensation til handicappede i erhverv var en kendt lov, som man i forvaltningen normalt overvejede ved behandlingen af enkeltsager.

3.3.4. Hvis vejledningen er mangelfuld, har myndigheden begået en retlig fejl.

Dette kan i nogle tilfælde betyde, at borgeren skal stilles, som om der var givet korrekt vejledning, og borgeren havde handlet i overensstemmelse hermed. Det antages således, at der gælder en almindelig retsgrundsætning om realudligning, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået.

Se i den forbindelse f.eks. min udtalelse af 15. marts 2016 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2016-24), pkt. 4 med henvisninger. Der henvises yderligere til Niels Fenger, anf.st., s. 285 ff.

4. Udlændingestyrelsens telefoniske vejledning den 10. januar 2014

Som nævnt afhænger kravene til den konkrete vejledning af den enkelte situation.

Ved en vurdering af, om Udlændingestyrelsen vejledte A tilstrækkeligt i forbindelse med hans telefoniske henvendelse den 10. januar 2014, er det i første række af betydning, hvilke oplysninger han gav, og hvilke spørgsmål han stillede til styrelsen.

4.1. Indholdet af telefonsamtalen

I sin e-mail af 28. juni 2016 til mig anførte A, at han ringede til Udlændingestyrelsen og oplyste, at hans samlever havde søgt om kontanthjælp, og at han op til flere gange spurgte, om styrelsen var sikker på, at det ikke ville påvirke hans ansøgning om permanent opholdstilladelse.

A oplyste, at han fik at vide, at det ikke ville ændre på noget, da han ikke var gift med sin samlever. Det fremgik også af hans e-mail, at han ringede til Udlændingestyrelsen flere gange om dette spørgsmål, inden han fik udbetalt den supplerende kontanthjælpsydelse.

Af Udlændingestyrelsens udaterede dokument med titlen 'Noter til brug ved fremsendelse af akter' (herefter kaldet telefonnotat) fremgår følgende om telefonsamtalen mellem A og styrelsen den 10. januar 2014:

'Ansøger spørger om det har betydning for hans mulighed for TUB [tidsubegrænset opholdstilladelse] at hans kæreste, som han bor med, modtager kontanthjælp. Da hans opholdstill er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas, oplyser jeg ham om at det ikke har betydning. '

I Udlændingestyrelsens udtalelse af 2. juli 2015 til Udlændingenævnet fremgår følgende om telefonsamtalen:

'Vi vejledte ham i den forbindelse om, at hans opholdstilladelse i Danmark var blevet bevaret efter udlændingelovens § 26, stk. 1, og at hans kærestes modtagelse af kommunal kontanthjælp derfor ikke havde betydning for hans ansøgning.

...

Afslutningsvis skal vi bemærke, at A blev vejledt om reglerne om modtagelse af offentlig hjælp ved sin telefoniske kontakt til Udlændingestyrelsen (...) den 10. januar 2014 (...)

Jeg bemærker, at Udlændingestyrelsen i sin udtalelse af 29. september 2016 til Udlændingenævnet – hvor styrelsen bl.a. har forholdt sig til sin telefoniske vejledning – udelukkende har henvist til indholdet af selve telefonnotatet. Udlændingestyrelsen har således her ikke gentaget, at der under samtalen skulle have været vejledt 'om reglerne om modtagelse af offentlig hjælp'.

Jeg har ikke mulighed for inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse nærmere at afdække, hvor mange samtaler der har været, eller hvad der præcist blev sagt under telefonsamtalen den 10. januar 2014 eller under eventuelle andre samtaler. Ombudsmandsinstitutionen er således ikke egnet til at afklare sådanne bevisspørgsmål, bl.a. fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner, men behandler klager på et skriftligt grundlag.

Jeg har derfor udelukkende forholdt mig til den samtale, som fandt sted den 10. januar 2014, jf. Udlændingestyrelsens telefonnotat. Min vurdering af spørgsmålet om styrelsens vejledning er således foretaget på samme skriftlige grundlag, som lå til grund for Udlændingenævnets vurdering af sagen.

Jeg har endvidere lagt til grund, at telefonsamtalen den 10. januar 2014 havde det indhold, der fremgår af Udlændingestyrelsens telefonnotat. Jeg bemærker i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen – som sagen foreligger – ikke har anført konkrete oplysninger om, at der under andre samtaler med A skulle være givet yderligere vejledning.

4.2. Udlændingestyrelsens forståelse af A's spørgsmål

Det fremgår af Udlændingenævnets supplerende udtalelse til mig af 9. november 2016, at A's spørgsmål '(...) er blevet anset som en forespørgsel om hans eget opholdsgrundlag'.

Jeg er ikke helt klar over, hvad Udlændingenævnet sigter til med dette.

Under alle omstændigheder fremgår det af det nævnte telefonnotatet, at A spurgte, om hans samlevers kontanthjælp havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

4.3. Udlændingestyrelsens besvarelse af A's spørgsmål

Det fremgår af Udlændingestyrelsens telefonnotat, at styrelsen den 10. januar 2014 oplyste A om, at det forhold, at hans samlever modtog kontanthjælp, ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, da hans opholdstilladelse '(...) er bevaret efter § 26, stk. 1, og kun betinget af pas (...)'.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 29. september 2016 til Udlændingenævnet oplyst følgende om dette forhold:

'Udlændingestyrelsen finder, at den af styrelsen givne telefoniske vejledning den 10. januar 2014 vedrørende kontanthjælpen isoleret set er korrekt.

Udlændingestyrelsen besvarer det af ansøger fremsatte spørgsmål, om hans kærestes modtagne kontanthjælp har betydning for hans verserende ansøgning om permanent opholdstilladelse, hvilket det isoleret set ikke har.

Udlændingestyrelsen finder, at styrelsen har levet op til de krav, der stilles til myndigheder, når de vejleder borgerne. '

Det fremgår som nævnt af Udlændingenævnets udtalelse af 9. november 2016 til mig, at A's spørgsmål blev anset som en forespørgsel om hans eget opholdsgrundlag. Herefter konkluderede nævnet følgende:

'Denne vejledning, som Udlændingestyrelsen har givet i forbindelse med forespørgslen af 10. januar 2014, må anses for at være korrekt, da A's opholdsgrundlag var uafhængigt af en eventuel samlevers opholdsgrundlag i Danmark. '

5. Min vurdering

5.1. A's spørgsmål til Udlændingestyrelsen

Jeg lægger til grund, at Udlændingestyrelsen i sit telefonnotat korrekt har noteret, hvad A spurgte om, og ligeledes korrekt noteret sit svar.

A spurgte herefter til sin mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, når hans samlever samtidig modtog kontanthjælp.

Det følger som nævnt af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, at modtagelse af offentlig hjælp efter omstændighederne kan være en hindring for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det må efter min opfattelse anses for klart, at formålet med A's henvendelse til Udlændingestyrelsen var at sikre sig imod at komme i en situation, hvor hans samlevers kontanthjælp ville være en hindring for hans mulighed for tidsubegrænset opholdstilladelse. Det må derfor også anses for klart, at han havde behov for nærmere vejledning om samspillet mellem udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, og aktivlovens regler.

Dette må efter min opfattelse have stået klart for Udlændingestyrelsen henset til ordlyden af styrelsens telefonnotat.

5.2. Vurdering af Udlændingestyrelsens vejledning

5.2.1. Udlændingestyrelsens vejledning til A den 10. januar 2014 indeholdt en uforbeholden tilkendegivelse af, at hans samlevers kontanthjælp ikke havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Som anført af Udlændingestyrelsen var denne vejledning 'isoleret set' korrekt, idet A's samlevers modtagelse af kontanthjælp ikke i sig selv havde betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det skyldes, at udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, alene lægger vægt på offentlig hjælp til den, der søger tidsubegrænset opholdstilladelse, og ikke til f.eks. den pågældendes samlever.

I sammenhængen må Udlændingestyrelsens vejledning imidlertid efter min opfattelse anses for ukorrekt og ufuldstændig.

Det skyldes, at A's samlevers modtagelse af kontanthjælp som følge af aktivlovens dagældende ordning kunne få – og faktisk også fik – den konsekvens, at A selv fik udbetalt supplerende kontanthjælpsydelse. Dermed fik han 'offentlig hjælp' efter aktivloven, og han opfyldte således ikke længere betingelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, for tidsubegrænset opholdstilladelse.

Formålet med A's spørgsmål var som anført netop at sikre sig imod at komme i denne situation.

Udlændingestyrelsens vejledning efterlod dermed efter min opfattelse A med det fejlagtige indtryk, at det ikke ville få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp. Vejledningen blev i realiteten vildledende for ham.

Vejledningen sikrede således ikke, at A fik tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på området havde for ham, ligesom den heller ikke sikrede, at han på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser undgik at blive udsat for et retstab.

Udlændingestyrelsens vejledning levede således efter min opfattelse ikke op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

5.2.2. Det anførte indebærer ikke, at Udlændingestyrelsen skulle have givet A konkret og detaljeret vejledning om aktivlovens regler om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende og reglernes eventuelle konsekvenser i relation til udbetaling af kontanthjælp til A selv. En sådan vejledning ville efter min opfattelse gå ud over styrelsens pligter efter forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Konkret vejledning måtte i stedet gives af f.eks. Furesø Kommune.

Jeg finder imidlertid, at Udlændingestyrelsen i en situation som den foreliggende burde have taget et forbehold over for A og henvist ham til – f.eks. i Furesø Kommune – at søge nærmere vejledning om, hvorvidt aktivloven eventuelt kunne indebære, at udbetaling af kontanthjælp til hans samlever også ville medføre udbetaling af kontanthjælp til ham selv. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, udtrykkeligt henviser til aktivloven og i den forbindelse fastsætter, at det som udgangspunkt er en betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse, at ansøgeren ikke har modtaget offentlig hjælp efter denne lov.

Jeg bemærker i øvrigt, at Udlændingestyrelsen vejleder – og på tidspunktet for samtalen med A vejledte – om aktivloven på sin hjemmeside i forbindelse med omtalen af betingelserne for at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette må jeg tage som udtryk for, at styrelsen selv er opmærksom på samspillet mellem aktivloven og udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5, og anser det for relevant at vejlede herom.

Jeg mener samlet set, at Udlændingestyrelsen burde have oplyst A om, at hvis udbetaling af kontanthjælp til hans samlever tillige ville føre til udbetaling af 'offentlig hjælp' efter aktivloven til ham, ville det kunne få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, og at han derfor burde kontakte f.eks. Furesø Kommune for nærmere at afklare, om han ville modtage ydelser som følge af samleverens kontanthjælp.

En sådan vejledning ville have været juridisk korrekt og levet op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det forhold, at reglerne om gensidig forsørgelsespligt mellem ugifte samlevende var nye på tidspunktet for telefonsamtalen mellem Udlændingestyrelsen og A, kan efter min opfattelse ikke føre til et ændret resultat.

5.3. Realudligning

Hvis Udlændingestyrelsen havde vejledt A om, at det ikke kunne udelukkes, at hans samlevers kontanthjælp kunne få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, kunne A som anført selv have opsøgt yderligere viden herom.

Han ville f.eks. kunne have rettet henvendelse til Furesø Kommune og have disponeret i forhold til de muligheder, som måtte foreligge. Han ville således bl.a. have haft mulighed for at drøfte med sin samlever, om hun fortsat skulle søge om (eller modtage) kontanthjælp med den mulige konsekvens, at han så ville få udbetalt supplerende kontanthjælp og som følge heraf miste muligheden for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Jeg finder således, at oplysningen om, at A's samlevers kontanthjælp eventuelt kunne have betydning for hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, var af meget væsentlig betydning for hans mulighed for at disponere relevant i forhold til sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Som anført i pkt. 3.3.4 ovenfor følger det af retsgrundsætningen om realudligning, at den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået.

6. Konklusion

Udlændingestyrelsens svar til A var en uforbeholden tilkendegivelse af, at hans samlevers modtagelse af kontanthjælp ikke kunne få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udlændingestyrelsen tog i forbindelse med sit svar ikke forbehold for aktivlovens regler, ligesom styrelsen heller ikke henviste A til at kontakte f.eks. Furesø Kommune for at få vejledning om aktivloven og praksis i medfør af denne lov.

Vejledningen sikrede ikke, at A fik tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på området havde for ham, og vejledningen var egnet til at afholde ham fra yderligere at undersøge forhold vedrørende samleverens modtagelse af kontanthjælp.

Vejledningen blev dermed i realiteten vildledende for ham.

Udlændingestyrelsens vejledning levede på den baggrund efter min opfattelse ikke op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Jeg har henstillet til Udlændingenævnet, at nævnet foranlediger, at A's sag om tidsubegrænset opholdstilladelse bliver genoptaget.

Jeg har bedt Udlændingenævnet om at underrette mig om resultatet af nævnets stillingtagen til min henstilling.

Min udtalelse i sagen vil blive offentliggjort på min hjemmeside i forbindelse med en nyhed.

...”

Jeg sendte udkastet til redegørelse til A, Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen. Jeg inviterede samtidig Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen til et møde med henblik på en kort drøftelse af sagen.

På et møde den 24. maj 2017 drøftede jeg sagen med Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen. Det blev aftalt, at Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen i forlængelse af mødet ville komme med skriftlige udtalelser og i den forbindelse kommentere mit udkast til redegørelse i sagen.

Den 8. juni 2017 udtalte Udlændingestyrelsen bl.a. følgende om sagen:

”...

Rækkeviden af vejledningspligten:

Udlændingestyrelsen er enig i ombudsmandens udtalelse i afsnit 5.2.2 side 11, hvorefter styrelsen i sin telefoniske vejledning den 10. januar 2014 burde have taget et forbehold over for A og henvist ham til at kontakte sin bopælskommune, for der at søge nærmere vejledning om, hvilke eventuelle konsekvenser, som udbetaling af kontanthjælp til hans samlever kunne få. Udlændingestyrelsen var således ikke forpligtet efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, til at give A konkret og detaljeret vejledning om aktivlovens regler om gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende og reglernes eventuelle konsekvenser i relation til udbetaling af kontanthjælp til A selv.

Efter Udlændingestyrelsens opfattelse forudsættes det i 2. afsnit på side 12, at styrelsen burde have foretaget en mere dybdegående og detaljeret vejledning om aktivlovens regler end det tidligere beskrevne forbehold og henvisning til kommunen for yderligere vejledning på side 11. Styrelsen skal derfor foreslå, at 2. afsnit på side 12 tilrettes.

Set i lyset af den relative begrænsede vejledningsfejl fra Udlændingestyrelsens side, finder styrelsen, at den afgivne telefoniske vejledning den 10. januar 2014 er ufuldstændig, men ikke ukorrekt som anført i udkastet til redegørelsen side 11 øverst, og heller ikke vildledende som anført side 11, 4. afsnit og side 13, 4. afsnit.

Realudligning:

I forhold til overvejelserne om A's muligheder for at agere og dermed disponere i forhold til de muligheder, der måtte foreligge, er det Udlændingestyrelsens opfattelse, at A på tidspunktet for den telefoniske vejledning den 10. januar 2014 allerede var omfattet af ændringen i aktivlovens regler om gensidig forsørgerpligt for samlevende, som trådte i kraft den 1. januar 2014, idet A den 28. november 2013 underskrev et oplysningsskema til brug for vurdering af samleverstatus, og idet hans samlever havde indgivet ansøgning om kontanthjælp den 9. oktober 2013, og idet Furesø Kommune den 9. januar 2014 traf afgørelse om, at parret var samlevende.

Uagtet Udlændingestyrelsens vejledning og en efterfølgende korrekt og fyldestgørende vejledning fra kommunens side ville dette ikke ændre på, at de var samlevende i perioden 1.-10. januar 2014, og dermed omfattet af aktivlovens regler om gensidig forsørgelse.

A var dermed efter Udlændingestyrelsens vurdering allerede på tidspunktet for styrelsens vejledning den 10. januar 2014 i den situation, at det var for sent at ændre de faktiske forhold for dermed at undgå udbetaling af supplerende kontanthjælp.

Udlændingestyrelsen har på baggrund af den konkrete sag opdateret vejledningen på hjemmesiden om kontanthjælp i forbindelse med behandling af ansøgning om permanent opholdstilladelse, og dermed præciseret, at en ansøger skal være opmærksom på modtagelse af offentlige ydelser både 4 år tilbage i tid i forhold til indgivelse af ansøgning om permanent opholdstilladelse, men også undervejs under sagens behandling – og at dette er relevant både for ansøger selv, og for dennes eventuelle ægtefælle. ”

Til brug for Udlændingenævnets udtalelse til mig indhentede nævnet oplysninger fra Furesø Kommune om, hvordan beregningen for supplerende kontanthjælp til en samlever blev foretaget. Nævnet udarbejdede i den forbindelse et notat, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”[Furesø Kommune] oplyste, at udbetalingstidspunktet var det afgørende, og at supplerende kontanthjælp almindeligvis blev udbetalt på baggrund af en lønseddel fra den person, der skulle modtage den supplerende kontanthjælp. Denne praksis betød også, at udbetalingen af kontanthjælp i praksis kunne blive nogle dage forsinket, da mange mennesker først fik deres lønseddel en af de sidste dage i måneden. Det er den samme praksis, der gælder ved udbetaling af supplerende kontanthjælp til ægtefæller. [Kommunen] oplyste endvidere, at Furesø Kommune den 30. januar 2014 havde modtaget en kopi af A’s lønseddel for januar 2014. Lønsedlen var ikke vedlagt et følgebrev eller lignende. [Kommunen] kunne ikke umiddelbart se, om denne lønseddel lå til grund for beregningen af den supplerende kontanthjælpsydelse til A, men dette var kutyme. Hvis undertegnede ønskede en endelig afklaring af, om lønsedlen lå til grund for kommunens beregning ville dette kræve en nærmere gennemgang af beregningsgrundlaget.

Undertegnede spurgte herefter, hvad der ville være sket med udbetalingen af den supplerende kontanthjælp i slutningen af januar 2014, hvis A den 1. januar 2014 havde fået et job med en månedsløn på 100.000 kr. Undertegnede understregede, at der alene var tale om et tænkt eksempel. [Kommunen] oplyste, at såfremt A havde fået et sådant job pr. 1. januar 2014 med lønudbetaling i slutningen af januar 2014, ville han ikke have modtaget supplerende kontanthjælp, ligesom der eventuelt ville være grundlag for at reducere hans samlevers kontanthjælpsydelse. [Kommunen] bekræftede, at udbetalingen af supplerende kontanthjælp til A ville kunne være stoppet, såfremt han havde haft en tilstrækkelig stor lønindkomst. ”

Udlændingenævnet udtalte den 23. juni 2017 bl.a. følgende til mig:

”Udlændingestyrelsens vejledningspligt.

For så vidt angår spørgsmålet om Udlændingestyrelsens vejledningspligt, kan Udlændingenævnet i det hele henholde sig Udlændingestyrelsens udtalelse herom af 8. juni 2017.

Udlændingenævnet skal dog – som nævnt på mødet den 24. maj 2017 – også oplyse, at Udlændingenævnets forståelse af Udlændingestyrelsens vejledning af A den 10. januar 2014 som værende relateret til A's opholdsgrundlag skal ses i sammenhæng med, at der i telefonnotat om Udlændingestyrelsens telefoniske vejledning af A den 10. januar 2014 henvises til udlændingelovens § 26, stk. 1, og hvilke betingelser A's opholdstilladelse er underlagt.

Realudligning.

De har i Deres udkast til redegørelse under punkt 3.3.4 og punkt 5.3 anført, at det antages, at der gælder en almindelig retsgrundsætning om, at den person, der har været udsat for en vejledningsfejl fra myndighedernes side, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået (realudligning). De har i den forbindelse henvist blandt andet til Deres udtalelse af 15. marts 2016, som er offentliggjort på Deres hjemmeside under sagsnr. 2016-24, pkt. 4.

De har i Deres udtalelse i sag 2016-24, pkt. 4, vurderet, hvorvidt De anser det for sandsynligt, at borgeren ville have disponeret anderledes (i den konkrete sag ved at indgive en ansøgning om folkepension rettidigt) og på en måde, så borgeren ville have opnået det ansøgte (i den konkrete sag folkepension), såfremt borgeren havde modtaget korrekt vejledning fra myndighederne. De har i sagen 2016-24 anset det for sandsynligt, at borgeren ville have disponeret anderledes og på en måde, så borgeren ville blive tillagt folkepension, såfremt borgeren havde modtaget den korrekte vejledning fra myndighederne.

På baggrund af Deres udtalelse i sagen 2016-24 er det Udlændingenævnets opfattelse, at der i vurderingen af retten til – herunder afgrænsning af – en eventuel realudligning indgår et element af sandsynlighed og påregnelighed, således at det skal vurderes, hvorvidt det må anses for sandsynligt, at den berørte borger kunne og ville have disponeret anderledes og på en måde, så borgeren kunne opnå det ansøgte/ønskede, såfremt borgeren havde modtaget den korrekte vejledning fra myndighederne. Udlændingenævnet lægger endvidere til grund, at realudligningsprincippet gælder i forhold til ydelser eller rettigheder, som borgeren i øvrigt måtte have et lovmæssigt krav på eller efter praksis en berettiget forventning om at kunne opnå efter ansøgning.

I nærværende sag skal det således vurderes, hvorvidt det må anses for sandsynligt og påregneligt, at A – såfremt han var blevet vejledt af Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med Deres tilkendegivelse herom – efter Udlændingestyrelsens vejledning kunne have fået fornøden vejledning hos kommunen og dernæst kunne eller ville have disponeret anderledes og på en måde, så han ikke ville have modtaget supplerende kontanthjælp og dermed fortsat ville have mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Det fremgår af oplysningerne fra Furesø Kommune af 1. juni 2017, at A ikke kunne frasige sig at modtage supplerende kontanthjælp, når hans samlever havde søgt om kontanthjælp i oktober 2013. Det fremgår endvidere, at beregningen af ydelsen (supplerende kontanthjælp til en samlever) blev foretaget på udbetalingstidspunktet – almindeligvis på baggrund af en lønseddel fra ydelsesmodtageren. Praksis svarede til praksis for ægtefæller. Det var således A's faktiske lønindkomst i januar 2014, der lå til grund for beregningen af hans supplerende kontanthjælp for januar 2014. Furesø Kommune oplyste på den baggrund, at såfremt A havde haft en indtægt i januar 2014, der var højere end kontanthjælpssatsen, ville han ikke have fået udbetalt supplerende kontanthjælp.

Furesø Kommune henviste endvidere til Ankestyrelsens principafgørelse 213-11 vedrørende supplerende kontanthjælp til en ægtefælle. Principafgørelsen blev senere fulgt op af et offentliggjort svar på Ankestyrelsens juridiske hotline af 27. maj 2015 vedrørende supplerende kontanthjælp til samlever. Begge dokumenter vedlægges til Deres orientering.

I principafgørelsen fandt Ankestyrelsen, at der ikke var hjemmel til at fravige udmålingsreglerne vedrørende supplerende kontanthjælp. Ankestyrelsen henviste i den forbindelse til, at der i aktivlovens regler om udmåling af supplerende kontanthjælp ligger en vurdering af, hvad der er nødvendigt for at dække behovet for forsørgelse, og at udmålingsreglerne således grunder i, at ægtefæller både skal kunne forsørge sig selv, hinanden og deres familie.

I svaret fra Ankestyrelsens juridiske hotline af 27. maj 2015 vedrørende et lignende spørgsmål, der dog tillige omfattede samlevende, fremkom Ankestyrelsen med tilsvarende betragtninger og henviste i den forbindelse til principafgørelsen. Ankestyrelsen videreførte således praksis vedrørende supplerende kontanthjælp til ægtefæller til også at omfatte samlevende.

Furesø Kommune oplyste desuden til Udlændingenævnet den 1. juni 2017, at det på baggrund af principafgørelsen og svaret fra juridisk hotline var kommunens opfattelse, at A således i princippet ikke kunne frasige sig at modtage supplerende kontanthjælp, når hans samlever havde ansøgt om kontanthjælp i oktober 2013. Furesø Kommune bemærkede dog, at efter at A i februar 2014 havde frabedt sig at få udbetalt supplerende kontanthjælp, var kommunen faktisk stoppet med udbetalingen af supplerende kontanthjælp til ham, uagtet at dette ikke stemte overens med den nævnte afgørelse fra Ankestyrelsen.

Udlændingenævnet har herefter lagt til grund, at Furesø Kommune ikke havde hjemmel til at fravige reglerne om udmåling af supplerende kontanthjælp til en samlever, og at Furesø Kommune således ikke havde hjemmel til at undlade at udbetale supplerende kontanthjælp til A, når hans samlever i oktober 2013 havde søgt om og fået tilkendt kontanthjælp, og hans indtægt ikke oversteg kontanthjælpssatsen.

Udlændingenævnet finder herefter, at A – såfremt han var blevet vejledt i overensstemmelse med Deres tilkendegivelse herom først af Udlændingestyrelsen til at tage kontakt til kommunen og dernæst af kommunen i forhold til, hvilken konkret lønindtægt han skulle have for at undgå selv at modtage supplerende kontanthjælp, og/eller hvornår hans indtægt samtidig ville betyde, at hans samlever ville få nedsat sin kontanthjælp som følge af A's lønindtægt – teoretisk havde tre dispositionsmuligheder i sidste halvdel af januar 2014, såfremt han ønskede at undgå at få udbetalt supplerende kontanthjælp i januar 2014 og samtidig også i månederne frem.

Efter Udlændingenævnets opfattelse skulle A således enten 1) have fået et bedre betalt job, et supplerende job eller ekstra timer på sit daværende job, der fik hans samlede indtægt i januar 2014 til at overstige kontanthjælpssatsen, 2) have fået sin samlever til at trække sin kontanthjælpsansøgning tilbage, således at hverken hun eller A modtog kontanthjælp eller supplerende kontanthjælp fremover, eller 3) ophæve samlivet med sin samlever.

Udlændingenævnet finder det imidlertid ikke sandsynligt eller påregneligt, at A kunne eller ville have disponeret anderledes, selv hvis både Udlændingestyrelsen og Furesø Kommune i januar 2014 havde foretaget en korrekt og fyldestgørende vejledning. Der henvises til begrundelsen i det følgende.

Udlændingenævnet har – for så vidt angår muligheden for at få et bedre betalt job eller et supplerende job – lagt vægt på, at A, som på baggrund af sit job havde en lønindtægt, der var lavere end kontanthjælpssatsen, ifølge sin ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse havde haft dette fuldtidsjob siden 2011. Det kan på den baggrund ikke forventes, at A skulle opsiges dette job eller kunne eller ville tage et bijob. Udlændingenævnet finder endvidere, at det må anses for at ligge uden for, hvad der kan realudlignes, at sidestille en borger, der skal indgive en ansøgning om offentlige ydelser, som er lovreguleret (som i Deres sag 2016-24), med en borger, der måske vil kunne få et nyt og bedre betalt job eller et bijob efter ansøgning til en arbejdsgiver med kort varsel (som i nærværende sag). Udlændingenævnet finder, at dette understøttes af, at A's samlever ikke havde et job, at A's samlever endvidere havde et barn, der var bosiddende hos parret, og at A således var familiens eneforsørger, når bortses fra, at A's samlever fik kontanthjælp, hvorfor A må formodes at have søgt det eller de jobs, som det var muligt for ham at få eller som han ønskede at få.

Udlændingenævnet finder på den baggrund, at det ikke kan lægges til grund, at A havde adgang til i januar 2014 at få et bedre betalt job eller et supplerende job, der ville bringe hans samlede indtægt over kontanthjælpssatsen.

Udlændingenævnet må – for så vidt angår A's mulighed for at få ekstra timer lagt oven i sin ansættelse – henvise til, at det fremgår af de lønsedler, som A har fremsendt den 15. december 2013 i forbindelse med hans ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse fra hans arbejdsgiver, (...), samt hans ansættelseskontrakt hos samme virksomhed, at han var ansat på fuldtid, svarende til 160,5 timer månedligt, og at han sporadisk i nogle måneder havde haft flere arbejdstimer end 160,5, som var udbetalt som overtid. Udlændingenævnet er ikke i en position til at vurdere, hvorvidt det ville være sandsynligt eller påregneligt, at A dels kunne påregne, at hans indtægt i januar 2014 kunne blive for lav, og dels at han dernæst kunne have fået ekstra timer (overtid) i sin ansættelse fra medio januar 2014, hvis han havde ansøgt om dette. Udlændingenævnet henviser herved til, at det ikke alene har været op til A selv at kunne bestemme dette, men at det derimod har været afhængigt af hans arbejdsgivers eventuelle behov og mulighed herfor.

Udlændingenævnet har – for så vidt angår muligheden for, at A's samlever kunne trække sin ansøgning om kontanthjælp tilbage – lagt vægt på, at A's samlever må formodes at have indgivet ansøgningen, fordi hun havde et reelt behov for ydelsen, da A's lønindkomst ikke var tilstrækkelig til at forsørge A, hans samlever og samleverens særbarn på ansøgningstidspunktet for kontanthjælp og frem.

Udlændingenævnet henviser samtidig til, at der ifølge betragtningerne i Ankestyrelsens principafgørelse 213-11 i aktivlovens regler om udmåling af supplerende kontanthjælp ligger en vurdering af, hvad der er nødvendigt for at dække behovet for forsørgelse, og at Furesø Kommune – henset til at kommunen imødekom A's samlevers ansøgning om kontanthjælp – ligeledes havde vurderet, at udbetalingen af kontanthjælp til A's samlever var nødvendigt for at dække hendes og hendes særbarns behov for forsørgelse.

Udlændingenævnet finder det på den baggrund ikke sandsynligt, at A ville have anmodet sin samlever om at trække ansøgningen tilbage, og dernæst at A's samlever ville have trukket sin ansøgning om kontanthjælp tilbage.

Udlændingenævnet kan – for så vidt angår muligheden for, at A og hans samlever kunne ophæve samlivet – henvise til, at parret havde kendt hinanden og samlevet igennem flere år forud for kontanthjælpsansøg-

ningen, idet A's samlever i 2012 indrejste fra Y-land for at bo sammen med A, og at parret fortsat i dag bor sammen.

Udlændingenævnet finder på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at bringe princippet om realudligning i anvendelse i denne konkrete sag. ”

Den 29. juni 2017 sendte jeg Udlændingenævnets og Udlændingestyrelsens udtalelser til A til partshøring.

A svarede den 7. juli 2017 følgende:

”...

Først og fremmest vil jeg gerne påpege at den forkerte information jeg fik fra Udlændingestyrelsen og Furesø Kommune var årsag til at jeg ikke kunne opfylde kravene til permanent opholdstilladelse. Oven på denne forkerte information jeg har fået fra de to ovennævnte instanser, har Udlændingenævnet taget sig den frihed at kunne forudsige og beregne hvorledes jeg ville agere, selvom jeg var korrekt informeret. Jeg føler det er på grænsen til arrogance hvorledes Udlændingestyrelsen mener at kunne sætte sig i mit sted og derefter forudsige, at jeg ingen muligheder havde for at ændre sagens gang, hvis jeg havde været korrekt informeret. Jeg har for at kunne opnå permanent opholdstilladelse stræbt for at efterleve alle krav der har været stillet siden jeg kom til Danmark. Jeg mener ikke at Udlændingenævnets antagelser er korrekte i at jeg ikke ville have udført hvad der kræves af mig for at kunne opfylde kravene.

Denne sag udspringer efter min overbevisning af den forkerte information jeg fik 10. januar 2014 af Udlændingestyrelsen. Al diskussion om hvorvidt jeg havde forskellige alternativer ifølge Udlændingenævnet er at mudre vandene og forholder sig ikke til sagens kerne. Efter samtalen den 10. januar 2014 hvor jeg blev informeret om at min kærestes understøttelse ikke havde nogen påvirkning på mig, afleverede jeg mine papirer til Furesø kommune. Hvis jeg var blevet korrekt informeret ville jeg i første omgang ikke udlevere mine papirer til kommunen, som herefter ikke ville have udført en beregning, der medførte, at vi fik understøttelse uden vores ønske. Yderligere nævner Udlændingenævnet, at vi ikke ville have mulighed for at leve uden min kærestes kontanthjælp. Jeg vil her gerne understrege, at vi i op til et år forinden havde levet sammen kun med min indkomst. Hvis jeg havde været korrekt informeret, ville jeg i sidste ende uden et øjeblik tvivl ophæve samlivet med min kæreste.

Udlændingestyrelsen giver ombudsmanden ret i sin udtalelse i afsnit 5.2.2. Hvor de indrømmer at de ikke burde have givet nogen vejledning af nogen art og i stedet henvise mig til Furesø kommune. Jeg agerede på baggrund af den information, jeg fik under min telefonsamtale med Udlændingestyrelsen. Det var med informationen fra Udlændingestyrelsen i tankerne at jeg afleverede mine papirer til Furesø Kommune. Hvis jeg ikke havde udleveret papirerne ville vi ikke modtage understøttelse og de aktuelle ting tidligere i dette brev ville ikke have været på tale.

Efter jeg havde modtaget penge fra kommunen, tog jeg til kommunen for at forklare at jeg ikke ville kunne modtage disse penge da jeg var klar over at pengene ville have en effekt på udfaldet af min ansøgning om permanent opholdstilladelse. Medarbejderen i kommunen tilkaldte en kollega eller overordnet for at kunne facilitere at jeg fik returneret den modtagne understøttelse. Yderligere fik jeg et dokument om at kommunen havde foretaget en fejludbetaling og derfor ville tage pengene retur. Kommunen nævnte

intet om, at også min kæreste heller ikke ville kunne modtage kontanthjælp, hvis jeg ikke ville modtage supplerende kontanthjælp. Her blev jeg endnu engang forkert informeret. Hvis jeg her havde fået korrekt information om at også min kæreste heller ikke ville kunne modtage kontanthjælp, ville vi have trukket vores ansøgning tilbage. Da jeg havde fået et dokument om fejludbetalingen af kommunen, foretog jeg mig ikke yderligere da jeg var af den overbevisning at misforståelsen var rettet og jeg ikke ville høre yderligere for dette.

Hvis jeg havde været klar over at denne udbetaling senere hen skulle gå hen og blive et problem for min ansøgning om permanent opholdstilladelse, ville jeg have anket Furesø kommunes afgørelse om samleverstatus den 9. januar. Her vil jeg gerne nævne, at der ved offentlige instansers afgørelse er mulighed for at anke afgørelsen indenfor 4 uger. Hvis jeg havde været korrekt informeret ville jeg kunne have anket afgørelsen og samleverstatus.

Sådan som jeg ser det forsøger Udlændingestyrelsen at overdrage ansvaret om forkert information til kommunen. Kommunen forsøger her at ugyldiggøre betydningen af dokumentet ved at henvise til en principafgørelse der minder om min sags situation. Udlændingenævnet forsøger at forsvare den forkert givne information ved at antage ting om min person og hvorledes, jeg ville agere inden for en given situation.

Jeg håber at Udlændingestyrelsens afgørelse kan tages op igen således at de fejl der er blevet begået i min sag kan rettes op så hurtigt som muligt.

Jeg er på grund af denne sag og dens udvikling under et stort pres, da jeg altid i baghovedet har tankerne på sagen og da jeg mener jeg er blevet uretfærdigt behandlet. Jeg har i mere end 4 år ventet på at få afgjort min ansøgning om permanent opholdstilladelse. Jeg gennemlever denne sag uden med overlæg at have overtrådt nogle regler, men på grund af andre instansers fejl. ”

Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet skrev i breve af 18. juli og 8. august 2017, at A's brev af 7. juli 2017 ikke gav myndighederne anledning til yderligere bemærkninger.

Jeg sendte den 3. oktober 2017 min redegørelse i sagen til Udlændingenævnet.

Udlændingenævnet skrev den 18. oktober 2017 følgende til A:

”Udlændingenævnet har modtaget Folketingets Ombudsmands redegørelse af 3. oktober 2017 i Deres sag, hvor Udlændingenævnet den 23. september 2015 stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014 om afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse til Dem.

Udlændingenævnet finder på baggrund af Folketingets Ombudsmands redegørelse af 3. oktober 2017 grundlag for at genoptage Udlændingenævnets afgørelse af 23. september 2015.

Udlændingenævnet finder herefter grundlag for at ændre Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014, hvorved De blev meddelt afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse under henvisning til den dagældende udlændingelovs § 11, stk. 3, nr. 5.

Udlændingenævnet finder således, at De ikke bør meddeles afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse under henvisning til, at De har modtaget offentlige ydelser efter lov om aktiv socialpolitik inden for de sidste tre år forud for indgivelsen af Deres ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse og indtil tidsubegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, jf. den dagældende udlændingelovs § 11, stk. 3, nr. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014.

Udlændingenævnet henviser herved til, at Folketingets Ombudsmand har fundet, at Udlændingestyrelsens vejledning til Dem den 10. januar 2014 ikke var korrekt. Det fremgår blandt andet af redegørelsen side 11-15, at

'...

Udlændingestyrelsens vejledning efterlod dermed efter min opfattelse A med det fejlagtige indtryk, at det ikke ville få betydning for hans mulighed for at få tidsubegrænset opholdstilladelse, at hans samlever modtog kontanthjælp.

Jeg har naturligvis ikke grundlag for at antage andet, end at Udlændingestyrelsen ønskede at vejlede A korrekt. Men jeg må konstatere, at vejledningen ikke sikrede, at A fik tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på området havde for ham, og at den dermed ikke sikrede, at han på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser undgik at blive udsat for et retstab.

...

Jeg finder imidlertid, at Udlændingestyrelsen i en situation som den foreliggende burde have taget et forbehold over for A og henvist ham til – f.eks. i Furesø Kommune – at søge nærmere vejledning om, hvorvidt aktivloven eventuelt kunne indebære, at udbetaling af kontanthjælp til hans samlever også ville medføre udbetaling af kontanthjælp til ham selv. (...)

...

Det er i sagens natur ikke i dag muligt med sikkerhed at fastslå, hvad A faktisk ville have gjort, hvis Udlændingestyrelsen den 10. januar 2014 havde givet ham en vejledning, der levede op til kravene i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

I spørgsmål som det foreliggende må der derfor i sidste ende anlægges et samlet skøn.

Det forhold, at problemet er opstået som følge af Udlændingestyrelsens vejledning, må imidlertid for mig at se naturligt indebære, at tvivl om, hvad A ville have gjort, inden for rimelige rammer bør komme ham til gode. Dette stemmer efter min opfattelse også med almindelige principper om 'processuel skadevirkning' for myndighederne i tilfælde af sagsbehandlingsfejl, jf. f.eks. for så vidt angår manglende iagttagelse af notatpligt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 258.

De handlemuligheder for A, som Udlændingenævnet peger på, må efter min opfattelse ses i det anførte lys.

I den forbindelse bemærker jeg bl.a., at det – efter Udlændingenævnets udtalelse af 23. juni 2017 – må anses for ubestridt, at A og hans samlever faktisk ville have haft mulighed for at trække hendes ansøgning om kontanthjælp tilbage med den konsekvens, at A ikke var blevet bragt i den foreliggende situation med hensyn til udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 5. ’

Udlændingenævnet har derfor tilbagesendt sagen til Udlændingestyrelsen med henblik på, at Udlændingestyrelsen kan tage stilling til, om de øvrige betingelser for at meddele Dem tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark efter de dagældende regler, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. september 2014, er opfyldt.

De vil således modtage en ny afgørelse fra Udlændingestyrelsen.

Eventuelle yderligere henvendelser i sagen bedes derfor rettet til Udlændingestyrelsen, Ryesgade 53, 2100 København Ø.

Udlændingenævnet foretager herefter ikke videre i sagen. ”

Ved brev af 19. oktober 2017 modtog jeg følgende orientering fra Udlændingestyrelsen:

”Udlændingenævnet besluttede den 18. oktober 2017 at hjemvise Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. juli 2014 om afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse til den herboende statsborger fra X-land, A, til fornyet vurdering.

Udlændingestyrelsen har på den baggrund genoptaget A’s ansøgning af 28. august 2013 om tidsubegrænset opholdstilladelse og foretaget ny vurdering heraf.

Udlændingestyrelsen meddeler på den baggrund A tidsubegrænset opholdstilladelse den 18. oktober 2017. ”

Jeg meddelte den 26. oktober 2017 udlændingemyndighederne, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.